

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT
ET DES COMMUNES

A RAISON DES DOMMAGES OCCASIONNÉS PAR LES ÉMEUTES

PROJETS DE RÉFORME

DES ARTICLES 106 A 109 DE LA LOI MUNICIPALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 7 Juin 1912, à 3 heures

PAR

PAUL POISSONNIER

Président: M. H. BERTHELEMY.

*Suffragants: { M. TISSIER, professeur.
 { M. POLITIS, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT
ET DES COMMUNES

A RAISON DES DOMMAGES OCCASIONNÉS PAR LES ÉMEUTES

PROJETS DE RÉFORME
DES ARTICLES 106 A 109 DE LA LOI MUNICIPALE

THESE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Vendredi 7 Juin 1912, à 3 heures

PAR

PAUL POISSONNIER

Président: M. H. BERTHELEMY.

*Suffragants: { M. TISSIER, professeur.
 { M. POLITIS, agrégé.*

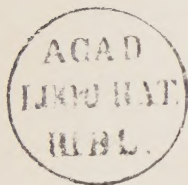
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1912





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- BÉQUET. — Traité de la commune, n^{os} 2091 à 2160.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 3^e édit., 1905, p. 523 à 528.
- CÉRIS (DE). — Responsabilité des communes, thèse, Poitiers, 1884.
- CHOPPARD. — Responsabilité des communes en droit romain et en droit français, thèse, Paris, 1874.
- Responsabilité de la ville de Paris aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, Revue critique de législation et de jurisprudence, 1881, p. 427.
- DAILLY. — De la responsabilité des personnes morales publiques à raison des actes de leurs agents, thèse, 1905.
- DALLOZ. — Répertoire, v^o commune, n^{os} 2640 et s. ; supplément, eod. v^o, n^{os} 1290 et s.
- DEGROOTE. — De la responsabilité des communes en cas d'émeute et de grève, thèse, Paris, 1906.
- DELOYNES. — Droit pénal de la guerre. De la responsabilité des communes, Revue de droit international et de législation comparée, 1874, p. 134 et s.
- DEMÔLE. — Rapport au Sénat, déposé le 26 janvier 1884.
- DUPIN. — Réquisitoire prononcé devant les chambres réunies de la Cour de cassation (16 mai 1841), Dalloz, op. et verb. cit., n^o 2657.
- DUVIVIER. — Considérations sur la loi du 10 vendémiaire an IV, Bruxelles, 1886.
- FUZIER-HERMANN. — Répertoire, v^{is} attroupements, commune.
- GALLOT. — Responsabilité des départements et des communes pour les fautes de leurs agents, thèse, Lille, 1891.
- HISTOIRE PARLEMENTAIRE de la révolution française, t. II et IV.
- JOUANNE. — De la responsabilité civile de la commune, thèse, Paris, 1896.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative, 2^e édit., t. I, p. 686-688.

- LEJEUNE. — De la responsabilité des communes par la faute de leurs agents, thèse, Paris, 1902.
- LE ROUX. — Responsabilité de l'Etat considéré comme puissance publique et notamment dans l'exercice du pouvoir législatif, thèse, 1909.
- LESCUYER. — Responsabilité des communes, *Revue générale d'administration*, 1886, III, p. 168.
- LORNE. — De la responsabilité civile des personnes morales et de leurs représentants, thèse, 1910.
- MARCÈRE (DE). — Rapport à la Chambre des députés, déposé le 19 décembre 1882.
- MARQ. — Responsabilité de la puissance publique, Paris-Bruxelles, 1911.
- MICHOUD. — De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents, *Revue du droit public*, janv. 1897.
- La responsabilité de l'Etat et des communes en cas d'émeute. Rapport 1-2-4 au Congrès International des sciences administratives de Bruxelles, 1910.
- MORGAND. — Commentaire de la loi municipale de 1884, 7^e édit., 1906, nos 1211 à 1229.
- PERRINJAQUET. — De la responsabilité des communes en matière de police, thèse, 1905.
- POLITIS. — Notes à Dalloz, 1909, 1, 97 et 1910, 1, 73. — Pouvoirs des maires touchant le personnel de la police, Rapport 1-2-1 au Congrès International des sciences administratives de Bruxelles, 1910.
- REDON DE COLOMBIER. — Responsabilité des communes, thèse, 1887.
- RENDU (Ambroise). — Traité de la responsabilité des communes, Paris, 1847.
- ROGUIN. — Responsabilité des communes et des magistrats municipaux, Paris, 1892.
- ROUX. — Responsabilité de l'Etat dans le cas de l'article 108, § 2, de la loi municipale, 1886.
- SOURDAT. — Traité de la responsabilité, t. II, nos 1372 et s.
- SPIRE. — Etude historique et juridique de la responsabilité des communes en cas d'attroupements, thèse, Paris, 1895.
- TATON. — Responsabilité des communes en cas de troubles, thèse, Lille, 1908.
- TOURON. — Rapport au Sénat, déposé le 28 mars 1911.
- VALFRAMBERT. — De la responsabilité des communes aux termes du décret du 10 vendémiaire an IV, Paris, 1871.

VANNEROY. — Evolution de l'idée de responsabilité en cas de trouble ou d'émeute, thèse, Paris, 1907.

VEL-DURAND. — De la responsabilité des communes en cas de dommages causés par des attroupements ou rassemblements, thèse, Paris, 1902.

VINZANT. — Législation des attroupements, thèse, Paris, 1902.

Périodiques.

Comité des forges de France (Circulaires du).

Fédération des industriels et commerçants français (Bulletins de la).

Réforme économique.

Revue des grands procès contemporains.

Revue du droit public et de la science politique.

Revue générale d'administration.

Revue politique et parlementaire.

Temps (Journal le), 19 août 1892, 26 octobre 1906.

Union des syndicats patronaux des industries textiles (Bulletins de l').

INTRODUCTION

De tout temps et par tous pays, les hommes se sont groupés pour assaillir le pouvoir ou la richesse ; l'histoire des émeutes serait l'histoire du monde. Cette question se réclame pourtant d'une pénible actualité. Qu'il s'agisse de conflits corporatifs ou de querelles régionales, les attentats à la propriété, aux personnes se multiplient. Ils ont acquis la valeur d'un procédé d'intimidation ; la violence n'est plus seulement l'explosion de haines ou de souffrances longtemps accumulées, elle est devenue l'appui normal de toute revendication.

A qui donc va s'adresser le particulier lésé par une émeute, qui l'indemniser des pertes qu'il a éprouvées ? Il ne peut attaquer les auteurs des dégâts ; comment les connaître, comment établir la part qu'ils ont prise au désordre ? Leur nombre, avec la force, leur confère l'anonymat. Ils appartiennent le plus souvent aux bas-fonds de la société ; à quoi sert d'établir leur culpabilité pour se heurter à leur insolvabilité ?

La victime ne peut-elle reprocher à l'Etat, à la commune ces troubles qu'ils ont reçu mission d'empêcher ? Ne peut-elle demander que, par esprit de solidarité, ces collectivités l'indemnisent ?

Telle est la question que nous voudrions étudier. L'examen de notre législation, dans ses origines et ses

dispositions, retiendra notre attention ; nous verrons ensuite les projets de réforme suscités par son insuffisance ; nous terminerons par quelques notes sur la solution qui semble l'aboutissement fatal de nos lois : la responsabilité de l'Etat.

PREMIÈRE PARTIE

LÉGISLATION

C'est la loi municipale de 1884 qui règle aujourd'hui la question. Dans ses articles 106 à 109, elle pose en principe la responsabilité de la commune sur le territoire de laquelle se sont produits les dégâts ou dont les habitants ont participé aux attroupements. La commune n'échappe à cette responsabilité que si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour empêcher l'émeute, si elle ne dispose ni de la police, ni de la force armée, ou s'il s'agit de faits de guerre.

Mais il ne faut pas croire que cette loi soit isolée dans notre histoire. Nous en retrouvons de curieux précédents dans notre ancien droit. De nombreux décrets régissent la matière sous la Révolution, et la loi de 1884 procède directement de celle du 10 vendémiaire an IV ; elle n'est qu'un essai d'adaptation de ses mesures à nos mœurs politiques.

Avant d'étudier ou de rappeler ces diverses mesures législatives, il convient de noter ici d'une façon succincte les bases sur lesquelles elles se fondent.

C'est une *mesure de police* primitive que d'intéresser à l'ordre tous les membres d'une collectivité en les rendant responsables des fautes les uns des autres. C'est ainsi qu'un professeur, un chef punissent une classe,

un groupe, de l'indiscipline de quelques-uns de ses membres qu'ils ne peuvent connaître. Le système des otages, encore employé dans les guerres contemporaines, le système des amendes collectives, frappant tout un village, la saisie d'un objet quelconque, pourvu qu'il soit pris en territoire ennemi, sont des applications de ce même principe (1). C'est alors dans l'intérêt de l'ordre public que l'on édicte la responsabilité de la cité, de la famille, et les dommages-intérêts dont on les menace représentent un essai d'intimidation. C'est dans cet esprit que beaucoup de législations primitives punissent de peines collectives le vol et le meurtre. Ces mesures peuvent avoir pour elles l'excuse de la nécessité ; elles sont injustes, elles procèdent de mœurs barbares et sont la marque des temps où la personnalité juridique s'est encore peu affirmée.

Parfois, au contraire, le législateur cherche avant tout à assurer la *réparation du dommage* causé par une émeute. A bien considérer la chose, on s'aperçoit que ce n'est pas seulement le particulier blessé ou ruiné qui est lésé ; la société souffre aussi, l'ordre public est troublé, la loi violée. Le coupable doit indemniser le particulier ; il doit expier sa faute envers la société ; indemnité d'un côté, peine de l'autre. Ce n'est d'ailleurs que dans les temps modernes que l'on est arrivé à faire nettement cette distinction.

Il est un point sur lequel s'est encore mieux affirmée la marque des temps. En même temps que les progrès

(1) V. les procédés employés par les Allemands lors de la guerre de 1870 et les discussions juridiques auxquelles ils ont donné lieu entre le docteur Lœning et Deloynes, *Rev. de droit international*, t. IV, 1872, p. 662 et s.; t. V, 1873, p. 69 et s.; t. VI, 1874, p. 134 et s.

de la civilisation tendaient à séparer les deux éléments de dommage que nous venons de citer, à distinguer dans les résultats de l'émeute le dommage individuel subi par chaque particulier et la lésion collective éprouvée par la société, une autre individualisation se faisait. L'on distinguait et l'on séparait peu à peu dans les causes des émeutes l'influence du milieu social et la faute personnelle des individus.

La responsabilité collective était autrefois l'unique forme de responsabilité. Même lorsqu'on savait qu'un crime avait été commis par un individu isolé, il n'en répondait pas seul, mais avec lui sa famille, son clan, sa tribu. Les lois anciennes étendaient à la femme, aux enfants, aux frères, parfois même à tous les parents du délinquant, le supplice auquel il était condamné lui-même (1). Au début la responsabilité collective a toujours été entendue en ce sens que tous les parents devaient être punis à la fois. Plus tard, grâce à l'adoucissement des mœurs, on l'entendit en ce sens plus humain qu'un membre quelconque de la famille doit être châtié (2). A ces époques primitives, chaque groupe de formation naturelle, comme la tribu ou la famille, constituait un être indivisible et indissoluble. L'individu était une partie plutôt qu'un tout ; on ne le considérait pas comme un organisme, mais comme un organe. Le frap-

(1) Les États demi-civilisés de l'ancien Orient infligeaient à la femme et aux enfants du condamné la même peine qu'à lui. En Egypte, toute la famille d'un conspirateur était condamnée à mort. Nous rencontrerons d'autres exemples tout à l'heure. V. THONISSEN, *Droit criminel des anciens peuples de l'Orient*, t. I^{er}, *passim* ; — LETOURNEAU, *Évolution de la morale*, Paris, 1887 ; — SIGHELE, *La foule criminelle*, 1892 ; — TARDE, *La philosophie pénale*.

(2) TARDE, *op. cit.*, p. 137.

per lui seul eût été une absurdité, comme ce serait pour nous une absurdité de châtier un seul membre de l'homme. Ce n'est qu'avec les progrès de la civilisation que la responsabilité est allée s'individualisant.

Aujourd'hui, nous distinguons, pour ainsi dire, deux coupables dans la mesure où les faits les dégagent l'un de l'autre : d'un côté l'individu qui a participé aux troubles, de l'autre son milieu. La responsabilité collective, seule à l'origine, n'est plus qu'un des deux aspects de la réparation. Mais le législateur recherche toujours volontiers cette faute de la collectivité. La victime de l'émeute subit une injustice, les voies ordinaires de droit sont insuffisantes à en assurer la réparation ; l'on reporte donc le préjudice sur le groupe : s'il n'est pas l'auteur du dommage, n'est-il pas en faute par cela seul qu'il ne l'a pas empêché ou qu'il l'a encouragé de sa complicité ?

Dans les sociétés civilisées, on invoque encore une autre base à cette responsabilité communale. Si le groupe est innocent, s'il n'y a pas à lui demander réparation de ses fautes, on préfère, par esprit de *solidarité*, répartir les dégâts entre ses membres plutôt que d'en laisser supporter le poids au seul individu lésé. L'injustice du malheur semble moins criante en se divisant en fardeaux plus nombreux et plus légers.

En notre matière, plus encore qu'en toute autre, se marque donc l'influence du temps. Suivant les besoins de la société, suivant les progrès du droit, la responsabilité collective sera une mesure de précaution contre l'émeute, un mode de réparation — peine ou indemnité civile — appliqué aux coupables, ou bien encore une forme spécialement curieuse de la solidarité.

Dans le droit romain, nettement individualiste, où la volonté de l'individu est souveraine, l'on saisira dans l'acte dommageable le caractère personnel et l'on sera rebelle, d'une façon générale, à la responsabilité des « universitates ». Chez les peuples germains, au contraire tout favorise le développement de cette responsabilité : le droit pénal domine le droit privé et l'on ressent plus facilement le mal causé au groupe ; la famille, d'ailleurs, vivant une vie intense, la volonté du délinquant ne s'en dégage pas, ses parents sont coupables avec lui.

On le voit, la question est complexe : tous ces éléments se rencontrent et se pénètrent de si intime façon qu'il est difficile de les distinguer dans la combinaison qu'en font les lois. Nous nous permettrons donc, en rappelant ces diverses mesures, d'étudier leur origine et le milieu où elles apparaissent et réagissent, plutôt que d'insister sur leurs termes. Nous pourrions ainsi comprendre qu'une législation comme la nôtre émette ce principe dès ses débuts et y revienne de longs siècles plus tard, sous la pression d'une logique différente.

TITRE I

Loi du 10 vendémiaire an IV.

La période troublée de la Révolution fournit une ample matière à notre étude. De nombreux décrets établissent, dès le début, la responsabilité collective des habitants, des communes, en cas d'attroupements ; le décret-loi du 10 vendémiaire an IV les condense en une formule assez heureuse pour subsister jusqu'à la loi de 1884. Nous verrons donc après les *origines* de ce décret, le *fondement* qui le soutient, les *cas* où il s'applique, les *exceptions* qu'il comporte, les personnes à *qui* il donne une action, les *effets* de la responsabilité qu'il édicte et la *procédure* qu'il organise. L'examen de ses *résultats* nous amènera naturellement à sa réforme, à la loi de 1884.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES HISTORIQUES

Avant d'étudier la période révolutionnaire, il n'est pas sans intérêt de signaler de curieux précédents de la loi de vendémiaire (1).

SECTION I. — Précédents.

L'on trouve des applications de la responsabilité collective jusque dans les législations de l'antiquité.

Chez les *Egyptiens*, lorsqu'un individu était assassiné, ses funérailles étaient à la charge de la ville sur le territoire de laquelle le crime avait été commis (2).

On est assez peu fixé sur ce point des mœurs *romaines* (3). A l'origine, les membres de la gens étaient liés par une étroite solidarité ; une tradition fait remonter

(1) Nous ne pouvons nous y arrêter et nous contentons de signaler au lecteur curieux de ces questions les travaux qu'il peut consulter.

(2) Cf. RENDU, *Traité de la responsabilité des communes*, n° 2.

(3) Cf. TITE-LIVE, I, 26 ; — RAYNOUARD, *Histoire du droit municipal en France*, 1829 ; — FUSTEL DE COULANGES, *La cité antique*, 5^e édit., p. 216 ; — RENDU, *loc. cit.* ; — CHOPPART, *De la responsabilité des municipes* ; — GASTON DE CERIS, *op. cit.* ; — REDON DE COLOMBIER, *De la responsabilité des municipes*, thèse, 1887, p. 53, 54 ; — ROGUIN, *De la personnalité des municipes*, thèse, 1891 ; — GARRAUD, *Traité de droit pénal*, 2^e édit., 1898, I, p. 418 ; — MESTRE, *Les personnes morales et le problème de la responsabilité pénale*, thèse, 1899, p. 36 à 43.

au meurtre de Camille certaines cérémonies expiatoires, propres à la gens Horatia. L'on ne sait si, plus tard, fut admise la responsabilité des universitates, par exemple celle des municipes, pour les dégâts causés par quelques-uns de leurs membres.

Les peuples d'origine germanique, en particulier les *Franks*, admettaient la responsabilité solidaire des familles (1). La loi salique permettait aux parents de la victime d'appesantir leur vengeance sur ceux du criminel. Il n'était possible de se soustraire à l'éventualité de cette responsabilité que par l'accomplissement d'une cérémonie symbolique, très curieuse, constatant « l'abdication de la parenté ». Un capitulaire de Childebert II (2), puis un édit de Clotaire II de la même année (3) supprimèrent cette solidarité, pour la remplacer par celle des habitants des bourgs.

Les mœurs des *Anglo-Saxons* étaient semblables, et

(1) TACITE, *De moribus Germanorum*, ch. XXI, XXII; — BALUZE, *Capitulaires des rois Franks*, t. I; — MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XXX, ch. XVII; — AUGUSTIN THIERRY, *Considérations sur l'histoire de France*, ch. VI; *Histoire de la conquête de l'Angleterre*, liv. VI; — GUIZOT, *Histoire de la civilisation en France*, t. 1^{er}, 9^e leçon; — PARDESSUS, *Loi salique*, 12^e dissertation; — H. KLIMRATH, *Histoire du droit pénal et privé de la France*, éd. Warnkoenig, p. 271 et s.; — BLACKSTONE, *Commentaire sur la loi anglaise*, ch. I, tit. II; — TOULLIER, *Droit civil français*, t. XI, n^o 237; — MEYER, *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires des principaux pays d'Europe*, t. I, liv. I, ch. VIII; — FUSTEL DE COULANGES, *La cité antique*, 5^e édit., p. 118, 126; — THONISSEN, *L'organisation judiciaire et la procédure pénale de la loi salique*, p. 158 et s.; 225 et s.; — DUBOYS, *Histoire du droit criminel des peuples anciens*, t. I, p. 150; t. II, p. 161; — Articles de DARESTE dans le *Journal des savants*, 1881, *passim* (la responsabilité familiale dans les anciennes lois danoises, norvégiennes, islandaises); — KOWALESKI, *Rev. de sociologie*, 1897, p. 205; — TARDE, *La philosophie pénale*, p. 137.

(2) An 595, BALUZE, *op. cit.*, p. 18.

(3) BALUZE, *op. cit.*, p. 19.

la responsabilité collective y subit les mêmes transformations (1).

Peut-être ne faut-il voir là que divers stades de l'évolution qui fait passer le droit pénal de la vengeance individuelle à la poursuite du crime par la société.

Au *moyen âge*, l'on peut signaler plus particulièrement les lois que *Guillaume le Conquérant*, duc de Normandie, imposa aux Anglo-Saxons, après la conquête de l'île de Bretagne. Pour protéger « les hommes amenés par lui d'outre-mer » il imposa une amende aux Anglais des districts où l'un d'eux était assassiné (2).

Le comte Raymond Bérenger de *Provence*, par ses « statuts de la cour d'Aix », en l'an 1243, organisa aussi une responsabilité collective des villages et communautés (3).

L'*époque monarchique* présente de nombreuses applications de la responsabilité collective. Cette responsabilité, à la fois civile et pénale, se traduisant par le paiement de dommages-intérêts et par celui d'une amende, s'appliquait surtout aux attroupements et rébellions. Jousse en cite de nombreux exemples.

Les *ordonnances* de 1579, de 1640, de 1670, puis celle de 1775 la réglementaient (4).

(1) Cf. lois anglo-saxonnes de Canut, ch. XXVIII; lois anglo-saxonnes d'Édouard, ch. XX.

(2) En 1086. Ceci donna lieu à une procédure curieuse. Tout homme trouvé assassiné, était considéré comme français, à moins que le district ne prouvât judiciairement qu'il était anglo-saxon. C'était la « démonstration d'anglaiserie » - Cf. AUGUSTIN THIERRY, *Histoire de la conquête de l'Angleterre*, II liv. VI, p. 175 et s.; p. 401 et s.

(3) Cf. GIRAUD, *Essai sur l'histoire du droit français au moyen âge*, II, p. 16; — LAFERRIÈRE, *Histoire du droit français*, t. V, p. 141.

(4) MERLIN, *Rép. de jur.*, v^o *Communauté d'habitants*; — JOUSSE,

Le *Parlement de Bretagne* recourut à la responsabilité collective civile et pénale (règlements du 10 décembre 1736 (1).

La royauté y fit appel à maintes reprises pour réprimer les actes de mauvais gré commis par les fermiers contre leurs propriétaires, dans les communes du Santerre et du Vermandois (Edits sur le *Droit de marché* des 4 novembre 1679, 17 juin 1707, 3 novembre 1714, 25 mars 1724, 1732, 1747 (2).

Voilà quelques-uns des précédents lointains du décret de vendémiaire. Nous arrivons maintenant à ceux qui constituent son origine.

SECTION II. — Origines.

Constituante.

Quel est donc le régime municipal auquel devra s'adapter la responsabilité collective ?

A la veille de la Révolution, on peut poser comme règle générale que les offices municipaux sont des char-

Traité de la justice criminelle en France, II, III^e partie, liv. II ; — POTHIER, *Œuvres posthumes*, t. III, sect. VI ; — DENIZART, *Communautés d'habitants*, p. 739 et s. ; — LA POIX DE FREMINVILLE, *Traité du gouvernement des biens des communautés d'habitants*, p. 756 et s. ; — ISAMBERT, *Recueil d'édits* : année 1579, art. 196 ; année 1640, art. 332 ; — DU HAILLAN, *Vie de Charles V*, p. 875 ; — SERPILLON, *Code criminel*, Lyon, 1767, t. II, p. 956 ; — BOUTARIE, *Explication de l'ordonnance de Louis XIV sur les matières criminelles*, 1743, t. II, p. 257 ; — GERMAIN, *Histoire de la commune de Montpellier*, 1851, t. II, p. 187 et s. ; — PASQUIER, *Recherches de la France*, Amsterdam, 1722, I, 3, ch. XVI.

(1) POUILLAIN DU PARC, *Principes du droit français suivant les maximes de Bretagne*, t. II, p. 383 et s. ; — TOULLIER, *op. cit.*, n° 242.

(2) Discours prononcé le 3 novembre 1864 par M. le procureur général SAUDBREUIL à l'audience de rentrée de la cour d'Amiens.

ges patrimoniales. Ils ne sont pas soumis à l'élection.

Il est impossible de tracer à ce jour un tableau exact de la situation des communes. Leurs privilèges varient d'une province à une autre province, d'une commune à une autre commune, d'un quartier même à un autre quartier (1).

Le 4 août 1789, dans un magnifique élan d'enthousiasme, en même temps qu'elle anéantit les privilèges individuels, l'Assemblée abolit les privilèges collectifs (2). Cependant les communes s'agitent pour obtenir le choix de leurs représentants. Après d'instantes démarches, la ville de Fontainebleau fait rendre à l'Assemblée, le 15 octobre 1789, le décret suivant : « Provisoirement et jusqu'à ce que l'Assemblée Nationale ait organisé les municipalités et milices nationales du royaume, les comités civils et de police doivent être élus librement et au scrutin par les communes assemblées, et prendre seuls les arrêtés propres à maintenir l'exécution des décrets de l'Assemblée Nationale et la paix et la tranquillité publiques ; les milices nationales et leurs chefs doivent prêter main-forte à l'exécution de ces arrêtés sans pouvoir les contrarier sous aucun rapport ; enfin, les officiers, tant municipaux que militaires, élus dans cette forme sont les seuls qui puissent légalement exercer ces fonctions sans que, sous prétexte d'autorisation ministérielle, aucun citoyen puisse, contre le vœu de la commune, se perpétuer ou s'immiscer dans ces mêmes fonctions ».

Il existe donc une grande imprécision dans le mode

(1) Cf. BEQUET, *op cit.*, v^o *Commune*, n^{os} 30 et s.; — DALLOZ, *Rép. de lég.*, v^o *Commune*, n^{os} 57 et s.

(2) Décret du 4 août 1789, art. 10.

d'administration municipale. Il est urgent qu'une loi établisse définitivement le régime nouveau. Elle sera décrétée le 14 décembre 1789.

Mais, dès avant cette date, l'assemblée doit, à plusieurs reprises, pourvoir aux moyens de ramener le calme dans le pays.

De quelque côté que l'on jette les yeux à cette époque, l'on assiste à des émeutes, à des pillages, à des crimes. Secouant le joug d'un passé qui lui est odieux, le peuple détruit tout ce qui peut le lui rappeler. Il brûle les chartres et les documents établissant les servitudes anciennes et les droits seigneuriaux. Il saccage les bureaux où se perçoivent les impôts, il dévaste les forêts et force le gibier. Croyant à l'accaparement des grains, il pille les maisons et les châteaux qui peuvent contenir des subsistances. Il fait périr nobles et riches sur de simples dénonciations : « Il a dit qu'un ouvrier pouvait vivre avec 4 sous par jour. » « Il a fait manger du blé en herbe à ses chevaux. ». Voilà des bruits qui courent et qui sont, pour ceux qu'on en déclare auteurs comme des arrêts de mort.

Sur tous les points de la France, des attroupements se forment, des attentats se commettent. De l'est à l'ouest, comme du nord au sud, il semble qu'un vent de destruction ait soufflé ; rien n'est à l'abri de ses coups.

« Du côté de l'Est, sur une bande large de 30 à 50 lieues, et depuis l'extrême Nord jusqu'à la Provence, la conflagration est universelle...

Tout le territoire ressemble à une longue mine continue qui saute à la fois. La première colonne de flammes jaillit sur la frontière de l'Alsace et de la Franche-

Comté, aux environs de Belfort et de Vesoul, pays féodal, où le paysan, surchargé de redevances, porte plus impatiemment un joug plus lourd.

Remiremont n'est sauvé que par un détachement de dragons. Huit cents hommes attaquent les châteaux d'Überbrünn. L'abbaye de Neubourg est emportée. A Guebviller, le 31 juillet, 500 paysans, sujets de l'abbaye de Murbach, fondent sur le palais de l'abbé et sur la maison des chanoines. Buffets, coffres, lits, fenêtres, miroirs, encadrement, jusqu'aux tuiles du toit et jusqu'aux gonds des croisées, tout est haché,... on y brûle la bibliothèque et les titres.... Dans la Franche-Comté, plus de 40 châteaux et maisons seigneuriales sont pillés ou brûlés... » (1).

A Maubeuge, le 27 juillet, au moment où les représentants de la commune viennent de s'assembler, une bande d'ouvriers cloutiers investit l'hôtel de ville et oblige le maire à baisser le prix du pain. Presque aussitôt, une autre bande, avec des cris de mort, se met à la poursuite de la première, pendant que la garnison, appelée aux armes, contemple tranquillement les dégâts. Les mutins forcent les prisons, mettent les détenus en liberté. Les cabanes de l'octroi sont démolies de fond en comble ; le bureau du port est rasé, les balances et poids lancés dans la rivière. Les maisons du maire, du greffier, d'un échevin sont saccagées, portes et fenêtres rompues, meubles et linge mis en lambeaux, argenterie et bijoux jetés dans les puits (2).

A Rouen, dans la nuit du 3 au 4 août, on pille l'hôtel

(1) TAINE, *L'ancien régime*, liv. III, *passim*. Il y fait une magnifique description de cette « anarchie spontanée ».

(2) TAINE, *op. cit.*, liv. III, p. 99.

de l'intendant ; les bureaux de recettes, les barrières de la ville, le bureau des aides, tous les bâtiments où l'on perçoit les droits du roi, sont mis en pièces. De grands feux s'allument dans les rues et sur la place du Vieux Marché ; on y jette pêle-mêle meubles, habits, papiers et batteries de cuisine ; des voitures sont précipitées dans la Seine (1).

A Besançon, à Strasbourg, à Troyes, dans toutes les villes, ces mêmes scènes se produisent.

Le peuple s'autorise de prétendus décrets proclamant sa majesté. Un raisonnement instinctif fermente en lui sans qu'il le sache : « La bonne Assemblée et le bon Roi veulent que nous soyons heureux ; nous les aidons » (2).

On suppose des ordres signés du roi et l'on persuade au peuple qu'il n'a plus qu'un mois pour obtenir par ses mains la réparation des torts qui lui ont été faits (3). En Alsace, les révoltés montrent des placards, signés Louis, portant que, pendant tel laps de temps, il leur est permis de se faire justice à eux-mêmes. A Secodigny, en Poitou, les ouvriers de la forêt ont une lettre qui leur enjoint de courir sus à tous les gentilshommes de la campagne et de massacrer sans merci tous ceux qui refuseront d'abdiquer leurs privilèges... avec promesse que, non seulement il ne leur sera rien fait pour ces crimes, mais encore qu'ils en seront récompensés (4).

Le peuple a beaucoup souffert, il est encore profondé-

(1) TAINE, *op. cit.*, liv. III, p. 101.

(2) TAINE, *loc. cit.*

(3) MONITEUR, séance du 22 février 1790.

(4) TAINE, *loc. cit.*, *passim*.

ment malheureux : l'hiver de 1788 à 1789 a été très rude, la récolte gâtée en beaucoup d'endroits par des tempêtes et des grêles. Les marchés ne sont plus alimentés : l'on manque de farine et de pain.

La crainte répandue partout, crainte inexplicable, et qui, dans certains endroits, s'est muée en panique, a paralysé les agriculteurs. « Depuis cinq mois, écrit l'assemblée municipale de Louviers, il ne s'est point présenté de laboureurs au marché de cette ville. » « Depuis huit mois ou environ, on n'a pas apporté un sac de grain à la halle de notre ville, écrit une ville de Bourgogne. »

Qui donc maintiendrait dans l'ordre ce peuple affamé ? L'anarchie est partout.

L'imprécision soulignée tout à l'heure, à propos du régime municipal, règne depuis le plus bas jusqu'au plus haut échelon de l'échelle sociale. On ne sait plus quelle est l'autorité légitime, quel est le chef responsable.

Cependant, l'Assemblée nationale s'effraie de ces désordres. Elle voit nettement que c'est aux autorités communales seules qu'elle peut avoir recours.

Le 23 juillet 1789, au lendemain de la prise de la Bastille, le grand Mirabeau lui montre qu'un organe manque à la France nouvelle : « Examinons, dit-il, quelles sont les causes des désordres de Paris : la première et la principale, c'est qu'aucune autorité reconnue n'y existe... »

Il propose donc la création de municipalités et en fait d'avance l'éloge avec son habituelle magnificence de langage :

« Les municipalités sont d'autant plus importantes

qu'elles sont la base du bonheur public, le plus utile élément d'une bonne constitution, le salut de tous les jours, la sécurité de tous les foyers, en un mot, le seul moyen d'intéresser le peuple entier au gouvernement et de préserver les droits de tous les individus... »

Mirabeau dirige alors l'assemblée et la France (1).

Dans la nuit du 4 août 1789, la Constituante a aboli les privilèges féodaux des communes comme ceux des particuliers ; malgré cela, elle doit recourir à elles pour assurer l'ordre. Dans cet interrègne redoutable du droit public (2), l'imminence du péril social la contraint à faire appel à ces mêmes municipalités qu'elle vient d'amoindrir (3). Le 10 août (4), elle leur confie solennellement la garde de la tranquillité publique, le commandement de la force armée, le désarmement des suspects.

Cependant, les troubles persistent, l'assemblée décide d'établir une *loi martiale* qui indiquera les moyens de prévenir l'émeute ou de la réprimer, et confèrera aux municipalités les pouvoirs de faire agir la force armée.

(1) Cf. JULES D'AURIAC, série d'articles sur « la commune rurale » dans *Rev. gén. d'adm.*, 1910, III, notamment p. 395, 396.

(2) BEQUET, *Rép.*, v^e *Commune*, t. V.

(3) « Mais ces municipalités avaient été pour la plupart créées sous un régime et dans un esprit auxquels on avait déclaré la guerre, elles avaient perdu toute influence ; il fallait donc les réformer, les renouveler. La chose était urgente et pour montrer en même temps combien il fallait précipiter les décisions, nous en citerons deux du mois de décembre 1789 : un décret des 2-3 décembre maintient provisoirement les officiers municipaux actuels dans l'exercice de leurs fonctions, et dès le 14 du même mois paraît le décret relatif à la constitution des municipalités ». — MAURICE BLOCK, *La police et l'autorité municipale*, *Rev. polit. et parl.*, septembre 1894.

(4) Décret des 10-14 août 1789.

Cette loi est votée dans la séance du 20 octobre (1), Mirabeau, qui en est l'instigateur, n'avait en vue que la ville de Paris.

Le comité de législation y apporte quelques modifications suggérées par Target, et en fait une loi générale.

« Considérant, dit le préambule, que la liberté affermit les empires, mais que la licence les détruit ; que, loin d'être le droit de tout faire, la liberté n'existe que par l'obéissance aux lois ; que si, dans les temps calmes, cette obéissance est suffisamment assurée par l'autorité publique ordinaire, il peut survenir des époques difficiles où les peuples, agités par des causes souvent criminelles, deviennent l'instrument d'intrigues qu'ils ignorent ; que ces temps de crise nécessitent momentanément des moyens extraordinaires pour maintenir la tranquillité publique et conserver les droits de tous, l'Assemblée nationale a décrété et décrète la présente loi martiale :

« ARTICLE PREMIER. — Dans le cas où la tranquillité publique sera en péril, les officiers municipaux des lieux seront tenus, en vertu du pouvoir qu'ils ont reçu de la commune, de déclarer que la force militaire doit être employée à l'instant pour rétablir l'ordre public, *à peine, par ces officiers, d'être responsables des suites de leur négligence.* »

Après trois sommations restées infructueuses, la troupe doit faire feu, et l'attroupement est dissipé par la force.

(1) Décret des 21 octobre et 21 novembre 1789. Sur ce décret, cf. VINZANT, *Législation des attroupements*, thèse, 1902, p. 50 à 69.

Remarquons qu'il est déjà question de responsabilité dans cette loi. Les officiers municipaux qui ne requerront pas en temps voulu la force armée, pourront subir les conséquences de leur négligence à cet égard.

Cette loi martiale est fort mal accueillie par les districts ; on proteste contre ses dispositions « liberticides et inhumaines ». Le Palais-Royal s'en émeut et la commune est obligée de prendre des mesures sévères pour prévenir la manifestation du mécontentement du peuple (1).

Ainsi, les troubles ne cessent pas d'affliger le pays. L'assemblée se trouve obligée de rendre décret sur décret pour ramener le calme. Le 21 octobre, c'est la tranquillité de la ville de Rouen qui fait l'objet d'une loi ; le 22, c'est le rétablissement de l'ordre public dans quelques contrées de la Bretagne ; le 28, c'est le maintien de la paix à Vernon, où le sieur Planter, chargé de l'approvisionnement de Paris, était arrêté.

On déclare les municipalités conservatrices des bois et forêts ; on leur enjoint « d'empêcher l'entrée et la vente d'aucun bois de délit » (2), on les charge de garder les biens ecclésiastiques (3).

Cependant la loi municipale s'achève, elle est promulguée le 14 décembre 1789 (4). Les municipalités alors existantes sont supprimées et remplacées dans tout le royaume par des municipalités constituées d'une manière uniforme. L'élection est la base du nouveau régime.

(1) MONITEUR. Réimpression II, p. 80, note.

(2) Proclamation du roi, 3 novembre 1789 et décret du 11 déc. 1789.

(3) 7-14 et 27 novembre 1789.

(4) Loi du 14 déc. 1789 sur l'organisation municipale.

Dans chaque commune, les citoyens actifs élisent un corps municipal, composé d'un maire et de deux ou plusieurs membres suivant la population, et des notables en nombre double du corps municipal, pour composer le conseil général de la commune. Les corps municipaux composés de plus de trois membres, se divisent en conseil et en bureau. Le bureau est formé du tiers des officiers municipaux, y compris le maire ; le conseil municipal des deux autres tiers.

Le décret reconnaît encore une assemblée, celle des électeurs de la commune. Il est permis aux citoyens actifs de se réunir paisiblement en assemblée pour rédiger des pétitions.

Ce décret confère aux officiers municipaux deux catégories de fonctions : celles qui sont propres au pouvoir municipal et appartiennent aux officiers municipaux par cela seul qu'ils sont agents de la commune, et celles qui leur sont déléguées par l'administration générale de l'Etat. Parmi les premières, l'article 50 range « le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police... »

Nous ne pouvons rechercher ici si, dans la pensée des Constituants de 1789 et dans celle des auteurs des constitutions suivantes, cette prérogative de police était une concession faite par l'Etat aux municipalités ou la reconnaissance d'un droit naturel des corporations d'habitants. Il semble pourtant qu'on ait adopté cette dernière idée.

« La commune est considérée comme une association privée et les droits de police qu'on lui reconnaît sont des droits de puissance domestique, analogues aux droits de puissance privée qui existent dans la famille, non des

droits de puissance publique comme ceux de l'Etat » (1). On place la commune, dit M. Michoud, dans une situation intermédiaire entre l'Etat et la famille, plus près de la seconde que du premier (2).

« Le régime municipal, dit Thouret, ne peut entrer sous aucun rapport, ni dans le système de l'administration nationale, ni dans celui de l'administration générale » (3). « La municipalité, dit-il encore, est, par rapport à l'Etat, précisément ce que la famille est par rapport à la municipalité dont elle fait partie » (4). Target exprime les mêmes idées : « Dans l'esprit de votre comité, et je le crois juste, les municipalités sont une chose à part dans l'administration générale du royaume » (5). Ces idées domineront plus tard la constitution de 1791 (6).

La Constituante semble donc considérer les attributions de police municipale comme un pouvoir domestique (7).

(1) PERRINJAQUET, *De la responsabilité des communes en matière de police*, th., 1905, p. 60.

(2) *Rev. du droit public*, 97, t. I, p. 47.

(3) Séance du 29 sept. 1789. *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. IX, p. 208.

(4) Séance du 9 nov. 1789, *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. IX, p. 726 et 727.

(5) *Arch. parl.*, 1^{re} série, t. IX, p. 747.

(6) Cf. la définition qu'on y donne des communes, titre II, art. 8 et la place où l'on y parle des municipalités (t. II et non sect. II du ch. IV du tit. III). Cf. aussi DALLOZ, *Rép.*, v^o *Commune* n^{os} 1 et 79. — MESTRE, *op. cit.* Appendice II, p. 304 et s. — Comp. BADEAU, *le Village sous l'ancien régime*. — HANOTAUX, *Histoire du cardinal de Richelieu*, t. I, p. 400. — MICHOD, *De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents*, *Revue du droit public et de la science politique*, 1897, p. 11 et s.

(7) V. BEQUET, *Rép.*, v^o *Commune*. — DUGUIT, *L'Etat, les gouvernants, etc.*, p. 707 et s. — HENRION DE PANSEY, *op. cit.*, liv. I, ch. IV, p. 28 et s., ch. XXV, p. 138 et s. et le liv. II, ch. I, p. 151 et s.

D'ailleurs à qui confierait-elle le soin de faire respecter l'ordre ?

Elle proclame maintes fois la souveraineté du peuple. Elle lui reconnaît le droit de se rassembler pour manifester ses opinions et ses volontés. L'insurrection devient « le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs (1) ». La vie publique se développe avec une subite intensité. C'est sur elle que l'Assemblée s'appuie ; c'est dans les clubs et dans les masses populaires qu'elle puise sa force. Comment concilier cet exercice de la souveraineté nationale avec le soin de la paix publique ? Ce ne peut être qu'en confiant le maintien de l'ordre aux élus du peuple, aux officiers municipaux (2). La Constituante s'en remet à eux de ce soin.

Elle est trop heureuse de diminuer ainsi les pouvoirs du roi. Elle veut distraire du pouvoir exécutif cette importante prérogative. Plus les rapports de l'Assemblée et du roi deviennent difficiles, plus cette préoccupation se manifeste chez elle. Le roi ne peut même pas requérir la force publique pour assurer le respect de la loi. Les officiers municipaux deviennent la base de l'ordre social. C'est, suivant le mot de l'abbé de Bonneval : « placer la force motrice en dehors de la machine » (3).

Mais si l'on confie cette mission essentielle aux municipalités, il importe de stimuler leur activité et c'est

(1) Comp. Déclaration des droits de l'homme de l'an II au *Moniteur universel* du jeudi 27 juin 1793.

(2) Cf. Le projet de MIRABEAU sur la loi martiale, du 7 octobre 1789. — Cette initiative laissée à des officiers élus est bien une conséquence des idées de la Révolution et il ne serait pas sans intérêt de la rapprocher de la création du jury. — V. VINZANT, *op. cit.*, p. 22, 32 et 50 à 64.

(3) Cf. VINZANT, *op. cit.*, p. 64 et s.

bien pour cela que l'on devra les soumettre à de lourdes responsabilités, civiles et pénales.

La nécessité de cette sanction se fait bientôt sentir.

De malheureux commis, chargés du recouvrement des deniers royaux, sont massacrés à Béziers ; cinq d'entre eux, après avoir été horriblement mutilés, sont pendus pour avoir arrêté aux portes de la ville des gens qui faisaient la contrebande du sel.

Le roi, douloureusement affecté de ces meurtres, fait présenter un mémoire à l'assemblée dans la séance du 16 février 1790.

Vivement affectée du récit de ces horreurs, la Constituante décide que le comité de constitution présentera le lendemain un projet de loi sur la question (1).

Dans la séance du 20 février, ce projet sur les moyens de ramener la tranquillité publique vient à l'ordre du jour.

Il dispose qu'il appartient aux officiers municipaux et aux officiers judiciaires de requérir la force armée. A leur défaut, quatre notables peuvent faire cette réquisition, à défaut de notables, huit citoyens éligibles (2).

Ce projet ne présente pas de sanction : Barnave le critique comme propre à faire naître l'anarchie. La liberté publique, dit-il, exige que des puissances homogènes ne soient pas réparties entre des mains différentes. Les officiers de justice, agents judiciaires, et

(1) Nous nous permettons d'insister sur la préparation de cette loi des 23-26 février 1790, car de toutes celles rendues en notre matière, c'est la seule qui ait été discutée. Elle a d'ailleurs inspiré toutes les lois qui l'ont suivie ; le décret de vendémiaire an IV en procède manifestement.

(2) MONITEUR, séance du 20 février.

les officiers municipaux, agents exécutifs, sont deux pouvoirs distincts : il ne faut donc pas que l'un et l'autre puissent requérir la force armée.

Le Chapelier propose de modifier le projet primitif. Les officiers municipaux, en cas d'attroupement séditieux, devront proclamer la loi martiale ; s'ils ne se conforment pas à cette disposition, ils seront déclarés responsables et condamnés à payer le tiers du dommage. Tous les citoyens pouvant d'ailleurs concourir au rétablissement de l'ordre, la communauté sera responsable des deux autres tiers du dommage ; il sera fait dans le mois, par un rôle spécial, répartition de cette indemnité sur tous les citoyens actifs.

Mirabeau demande que ce nouveau projet soit imprimé et que sa discussion n'ait lieu qu'ensuite.

Le député Desmeuniers fait remarquer qu'il s'agit d'une loi provisoire, le comité n'ayant jamais prétendu faire une loi définitive sur les attroupements.

Sous le bénéfice de ces remarques, le projet de loi est discuté immédiatement.

Petion de Villeneuve présente deux observations à noter ici, car elles ont été bien souvent formulées depuis. — Dans les campagnes, dit-il, il n'y a pas de force armée, il n'y a même pas de milice nationale : la sédition aura fait ses ravages avant qu'on ait pu requérir les troupes et je crois qu'il serait injuste de prononcer des peines contre des officiers municipaux qui n'auront pas eu la possibilité de faire ce qu'ils auraient voulu faire. J'observe encore que les châteaux sont éloignés des municipalités ; que ces châteaux sont ravagés par des bandes errantes et nombreuses ; si la force armée est repoussée par les séditieux, parce qu'elle est plus

faible en nombre, les officiers municipaux qui n'auront encore pu ce qu'ils auront voulu, ne peuvent pas être enveloppés dans la proscription générale, ni condamnés à payer des dommages qu'il ne leur aura pas été possible de prévenir ni d'arrêter.

Cazalès fait remarquer que si le projet est efficace pour la sécurité des villes, il est sans force pour la sûreté des campagnes. Il préconise l'emploi en France de ce qui existe en Angleterre sous le nom de Bill de Mutinerie : le corps législatif donne au pouvoir exécutif, par un acte parlementaire et pour un temps limité, le droit d'employer tous les moyens qui lui paraîtront convenables pour ramener le calme et la paix.

Combattue par Mirabeau, soutenue par d'Espremeuil, et, avec quelques modifications, par Malouet, la proposition Cazalès est ajournée à une prochaine séance (1).

Dans cette séance du 22 février, Robespierre, puis Petion de Villeneuve, s'élèvent vivement contre le projet de Cazalès : « donner au pouvoir exécutif plus de force au moment où l'on va faire des élections, c'est risquer de peser sur les consciences, d'empêcher la liberté de vote, c'est compromettre les résultats de la révolution. »

Mirabeau combat aussi cette proposition qui donnerait au roi une « dictature exécrationnelle » (2). Selon lui, toute la question se résume en ces points : « une loi martiale a été faite ; l'exécution en a été confiée aux officiers municipaux ; qu'on établisse le mode de leur

(1) V. TOULLIER, *loc. cit.*

(2) Ce serait, dit-il, « le sublime du despotisme », MÉMOIRES SUR MIRABEAU, Paris, édition Bossange, 1824, t. IV, p. 16.

responsabilité ! » A cet effet, il propose un nouveau projet :

« Les officiers municipaux qui auront négligé de proclamer la loi martiale dans les cas où cette proclamation est ordonnée, seront poursuivis extraordinairement. Toutefois, cette poursuite ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une délibération du directoire du département ou du district. Ils seront personnellement responsables de tous les dommages commis. Si leurs biens sont insuffisants, la communauté des habitants sera subsidiairement responsable, sauf son recours sur les biens de ceux qui ont excité la sédition ou y ont participé. Si les officiers municipaux remplissent tous les devoirs dictés par la loi martiale, la communauté des habitants demeure, sauf recours, seule responsable de tous les dommages causés. »

M. d'Aiguillon propose d'ajourner la discussion jusqu'au rapport à établir par le comité féodal pour éclairer le peuple, qui ignore la distinction entre les droits féodaux rachetables et ceux qui sont abolis sans indemnité.

La Fayette insiste pour que l'on statue immédiatement sur le projet de loi présenté.

Cazalès insiste encore pour que l'on donne tous pouvoirs au roi, l'opinion publique et l'Assemblée nationale devant faire le contre-poids nécessaire à l'extension de ces pouvoirs.

Le député Blin s'exclame alors : « Ceux qui demandent qu'on accorde la dictature au pouvoir exécutif, veulent qu'on envoie dans les provinces des assassins pour réprimer des assassinats. »

Ces paroles soulèvent la plus vive désapprobation ;

leur auteur est rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal.

L'assemblée prend la résolution de rendre le lendemain, sans discussions ultérieures, un décret concernant la tranquillité publique.

Mais, la discussion s'ouvre ce jour-là par une nouvelle proposition de Boussion, conçue en ces termes : « Dans les cas d'insurrection et de violence contre les propriétés ou les personnes, ou de résistance à la perception des impôts, les municipalités seront tenues d'employer tous les moyens que leur donne la confiance des peuples, avant de penser à la loi martiale. Toutes les municipalités se prêteront mutuellement main-forte à leur réquisition réciproque. Si elles s'y refusent, elles seront responsables des suites de leur refus. Les officiers municipaux seront responsables des dommages occasionnés par une émeute, s'il est prouvé que leur négligence en a été la cause.

Cazalès et, après lui, de Montlausier proposent encore de rendre le pouvoir exécutif plus fort. Il ne faut pas, dit ce dernier, réduire le roi à un rôle purement passif, en faire une véritable superfétation politique.

Mirabeau combat ces théories ; la force du pouvoir exécutif doit, selon lui, sortir de l'achèvement de la constitution.

Après une discussion confuse, on adopte l'article suivant :

« Les officiers municipaux emploieront tous les moyens que la confiance du peuple met à leur disposition pour la protection efficace des personnes, des propriétés publiques et particulières, et pour prévenir et dissiper les obstacles apportés à la perception des im-

positions; et si la sûreté des personnes, des propriétés, ou de la perception des impôts était mise en danger, ils feront publier la loi martiale. »

Deux rédactions différentes de celle du projet Barnave sont présentées pour l'article suivant.

La première, d'Alexandre de Lameth, ainsi conçue :

« Si des officiers municipaux négligents, pour dissiper une émeute, n'emploient les moyens qui leur sont confiés, ils seront responsables des dommages (1). Dans le cas où leurs biens seraient insuffisants pour payer les dits dommages, la communauté des habitants sera responsable pour le surplus, sauf son recours sur les biens de ceux qui seraient convaincus d'avoir excité la sédition ou d'y avoir participé. »

La seconde, de Desmeuniers : « Si, par négligence ou par faiblesse, les officiers municipaux refusent de proclamer la loi martiale, et s'il arrive quelque dommage, ils seront responsables du tiers. Toute la commune, dans le cas où ses forces seraient suffisantes pour réprimer les désordres, si elle ne s'y est point opposée, sera responsable des deux autres tiers. »

Un député, d'Alley d'Agier, fait remarquer que ces dispositions, si elles étaient votées, seraient de nature à amener le découragement dans le cœur des officiers municipaux. Quand la confiance publique se réunit sur un citoyen, il faut se garder de lui faire craindre de perdre tout à la fois sa fortune et celle de sa famille. Si la communauté n'obéit pas aux ordres des officiers municipaux, elle doit être, *en corps*, responsable du dommage, sauf son recours sur les biens de ceux qui seront convaincus de l'avoir causé.

(1) Comp. proposition Le Chapelier.

Dupont de Nemours soutient cette proposition : « Il faut, dit-il, que le dommage soit réparé par la commune ; c'est le vrai moyen de rétablir la fraternité entre tous les Français. »

S'il arrive un désordre, ou c'est la majorité qui l'a commis, et elle doit être responsable, ou c'est la minorité, et alors la majorité est encore coupable de ne pas s'y être opposée.

Et Charles de Lameth ajoute : « La responsabilité des communes est un des plus sûrs moyens de rétablir la tranquillité publique. Y a-t-il rien de plus légitime que de rendre les habitants responsables conjointement avec les personnes qu'ils ont honorées de leur confiance ? Il n'y a pas de meilleur moyen d'assurer le maintien de la liberté. »

Un autre député, Futeau, insiste sur l'utilité d'une responsabilité de cette nature. Il ajoute que la contribution pour le paiement des dommages devant être établie au marc la livre d'imposition, les grands propriétaires tiendront à se faire représenter par des gens dont ils connaîtront la bonne foi ; ils seront les premiers à réunir tous les moyens propres à écarter des insurrections funestes.

La rédaction définitivement adoptée est celle-ci : « Lorsque, par un attroupement, il aura été causé quelque dommage, la commune en répondra, si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf son recours contre les auteurs de l'attroupement. La responsabilité sera jugée par les tribunaux des lieux, sur la réquisition du directoire du district. »

Nous avons insisté sur l'élaboration de cette loi parce

que, de toutes celles rendues sur les attroupements, c'est la seule qui ait été discutée.

Le vote en fut d'ailleurs hâtif et précipité : le mémoire du roi avait été présenté dans la séance du 16 février ; le projet, rédigé par le comité de constitution, fut distribué à la séance du 20 ; la loi fut définitivement votée le 23 (1).

Cette loi fut considérée par ses auteurs comme provisoire ; l'analyse que nous en avons faite nous l'a surabondamment prouvé.

Provisoire ! elle le fut peut-être au point de vue des termes mêmes qui furent souvent modifiés. Mais, dans son principe, elle devait être maintenue jusqu'à nos jours.

C'est que la nécessité de la responsabilité des communes se faisait de plus en plus sentir, le calme et la paix qu'on attendait des bons effets de la loi ne se produisant pas. L'abus de la chasse dans les bois particuliers et les forêts royales, les entraves apportées à la circulation des grains, les troubles de Toulouse, Auray, Marseille, Pau font l'objet de nombreux décrets de l'assemblée (2).

Nous arrivons ainsi au décret du 2 juin 1790 (3). Des troupes de brigands et de voleurs commettaient de nom-

(1) Loi des 23-26 février 1790. — Sur la discussion, voir HISTOIRE PARLEMENTAIRE DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, de Buchez et Roux, t. IV, *passim*. — V. aussi VINZANT, *op. cit.*, p. 71 et s.; — ARCHIVES PARLEMENTAIRES, t. XXVIII, p. 680 ; — MÉMOIRES SUR MIRABEAU, ouvrage précité, p. 44 à 20.

(2) En mai (17-27 mai 1790), un décret spécial rappelle à quelques municipalités négligentes l'obligation de poursuivre les délits de chasse sous peine de se voir déclarer responsables de la destruction du gibier.

(3) Décret des 2-3 juin 1790.

breux excès dans les départements de la Nièvre et de l'Allier. Leurs exploits troublaient la tranquillité publique ; la liberté si nécessaire de la circulation des grains et subsistances s'en trouvait menacée ; la terreur était partout répandue, la vie des citoyens sans cesse en péril, tout cela pouvait amener promptement les calamités de la famine. La contagion de l'exemple, de perfides insinuations, la publication de faux décrets de l'Assemblée nationale avaient entraîné d'honnêtes habitants des campagnes à des violences stupides.

Ce décret du 2 juin va plus loin encore que celui du 23 février. Les communes n'étant responsables que dans le cas où elles ont été requises de maintenir l'ordre, il établit en dehors de cette hypothèse la solidarité de tous les citoyens : « Tous ceux qui auront pu empêcher les dommages causés par la violence, en demeureront responsables aux termes de l'article 5 du décret du 23 février dernier, sanctionné par le roi. »

Les 16 et 24 août 1790, paraît une loi sur la police. Le soin de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique est confié à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux. Les officiers sont spécialement chargés de dissiper les attroupements et émeutes populaires conformément aux dispositions de la loi martiale ; ils sont déclarés responsables de leur négligence dans cette partie de leur service. La garde nationale leur est d'ailleurs subordonnée (1).

Au fur et à mesure que les troubles se produisent, la législation se précise et l'on arrive, peu à peu, à un

(1) Décrets des 12-30 août 1790, 29 septembre 1791.

système bien coordonné et dont toutes les parties s'enchaînent harmonieusement.

Des troubles s'étant produits dans le département de l'Aude en septembre 1790, la libre circulation des grains est, une fois de plus, interrompue. L'Assemblée rend, le 6 octobre, un décret aux termes duquel l'indemnité des dégâts et dommages sera prise sur les biens des coupables, et, subsidiairement, sur les biens des communes qui ne les auraient pas empêchés lorsqu'elles l'auraient pu et qu'elles en auraient été requises par les officiers municipaux. Ces derniers sont responsables de leur négligence à cet égard (1).

Ainsi, l'on renverse le système adopté les 23 février et 2 juin 1790. Les indemnités sont prises sur les biens des coupables ; alors que, précédemment, la commune devait payer tout d'abord, elle n'encourt plus qu'une responsabilité subsidiaire qui ne produit son effet qu'au cas où le coupable ne peut payer.

Cependant, l'Assemblée confère encore aux municipalités le formidable pouvoir de dresser la liste des gens sans aveu, des gens suspects et des gens malintentionnés (2).

Par la loi du 26 juillet 1791, elle complète et fortifie encore la loi martiale et met tous les citoyens en état de réquisition permanente à la disposition des municipalités pour la défense de l'ordre public (3). En même temps, elle détermine ce qu'il faut entendre par attroupement : « Sera, dit l'article 9, réputé attroupe-

(1) Décret des 6-12 octobre 1790.

(2) Décret des 18-22 juillet 1791.

(3) Décret des 26-27 juillet et 3 août 1791. — V. VINZANT, *op. cit.*, p. 73 et s.

ment séditionnel et puni comme tel, tout rassemblement de plus de 15 personnes s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement. »

Cependant, le soin de réprimer les rébellions n'est plus confié aux seuls officiers municipaux, élus du peuple ; la Constituante craint leur inertie malgré la responsabilité établie contre eux. Ce rôle ne leur appartient plus que subsidiairement, à défaut du procureur de la commune et du procureur syndic. .

Ce même décret édicte encore la responsabilité des communes lorsqu'elles n'ont pas déféré aux réquisitions qui leur ont été faites pour repousser les attrouplements de malfaiteurs ; il est permis aux communes limitrophes de se requérir les unes les autres (1).

La constitution des 3-14 septembre 1791 règle à nouveau le régime communal.

La police municipale a été confiée aux officiers municipaux. Dans les grandes villes, cette charge est trop lourde et l'on crée des agents spéciaux, sous le nom de commissaires de police (2).

Il est fait une loi sur la police des campagnes, et l'intervention de la commune y est requise dans maintes occasions (décrets 28 septembre-6 octobre 1791) (3).

En raison du désordre qui règne partout, on ressent le besoin d'organiser les milices des communes, on leur donne le nom de garde nationale ; les officiers municipaux y jouent un rôle considérable (décrets des 29 septembre et 14 octobre 1791).

(1) Voir notamment les articles 3, 32, 34, 35, 39 ; D., v^o *Commune*, n^o 78 ; — Cf. VINZANT, *op. cit* , p. 74 et s.

(2) Loi des 24-29 septembre 1791.

(3) Code rural.

Législative.

La Législative ne rompt pas avec la politique administrative que la Constituante a tenue vis-à-vis des communes. Elle continue à leur confier le maintien de l'ordre.

Un de ses premiers décrets de police (1) fait encore un pressant appel aux municipalités et pose comme sanction de leur inertie la responsabilité pécuniaire de la commune.

Un peu plus tard, l'Assemblée leur confie la police des grains et le soin d'assurer leur libre circulation (2).

D'autres décrets leur confèrent les plus redoutables pouvoirs (3).

Une loi du *17 juillet 1792* (4) oblige les communes où des troubles ont pris naissance par le fait des habitants, à rembourser au Trésor les frais extraordinaires occasionnés par le déplacement de la force publique ; le montant de cette indemnité est imposé par sous additionnels à la contribution foncière et mobilière, sauf recours contre les instigateurs et les complices des troubles.

Le *11 août*, la Législative charge spécialement les municipalités, non plus d'une fonction de police municipale ou de moyenne police, mais des fonctions de la police de sûreté générale pour la recherche des crimes

(1) Décret du 29 novembre 1791.

(2) Décret des 28 janvier-3 février 1792.

(3) Exemples : pour les passeports, décrets des 1^{er} fév.-28 mars 1792 ; 29 juillet 1792 ; 23 août 1792 — Pour les visites domiciliaires, décrets des 10-12 août 1792 ; 28-29 août 1792. — Divers : décrets des 25-26 juillet 1792 ; 9-10 et 24 août 1792.

(4) Loi des 17-25 juillet 1792.

contre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat (1). « Elle érige ainsi en principe ce qui, chez la Constituante, n'est qu'un refuge temporaire contre l'insuffisance du pouvoir central » (2).

Elle a reçu de la Constituante un commencement d'organisation d'une police centrale placée sous les ordres directs du corps législatif (3). Elle met ces agents sous le pouvoir des communes (4).

Convention.

Quand la Convention se réunit, il n'y a pas à proprement parler de police municipale : elle trouve les municipalités associées à la police générale, y pourvoyant presque seules. Elle poursuit elle-même dans cette voie.

Les passeports, les certificats de civisme, la police des subsistances, la police de l'émigration restent de leur ressort (5).

En mars 1793, sur la proposition de « déclarer tous les membres des autorités constituées de la ville de Paris individuellement et solidairement responsables des atteintes qui pourraient être portées aux propriétés et à la sûreté des personnes », l'on « passe à l'ordre du jour motivé sur l'existence de la loi (6) ».

Mais les émeutes sont incessantes : des séditions éclatent sur tous les points du territoire, le recouvrement

(1) Décret du 11 août. Promulgué seulement le 30 sept. 1792, sous la Convention.

(2) BEQUER, *op. cit.*, n° 69.

(3) Voir plus haut, décret des 21-29 sept. 1791.

(4) Décret 1^{er}-8 juin 1792.

(5) Décret 3-6 févr. 1793 ; - décret 5-30 sept. 1793 ; — décret 18 nivôse an II (7 janv. 1794).

(6) Décret 5-7 mars 93.

des impôts est entravé, les acquéreurs de biens nationaux menacés.

Si l'exécution de Robespierre et de ses lieutenants (10 thermidor an II) a mis fin à la Terreur qui opprimait la France, elle laisse la Convention sans autorité réelle. Les éléments si divers que la haine et la crainte du dictateur a momentanément réunis se divisent aussitôt. L'on est en pleine réaction ; la Convention revient à l'influence des modérés ; les Girondins sont rappelés. Mais Paris, resté aux mains des Jacobins les plus ardents, gronde et s'agite. La Convention réprime la Commune : le mécontentement s'aggrave. Les royalistes rentrent en France et soulèvent les provinces ; ils sont tout puissants dans le Midi ; les « compagnons de Jéhu ou du Soleil » massacrent les patriotes sur les routes. Lyon, Arles, Aix, Tarascon, quantité d'autres villes font succéder la Terreur blanche à la Terreur rouge ; les convois de grains sont arrêtés. Une mauvaise récolte, un hiver rigoureux aggravent la disette et augmentent l'impopularité de la Convention. Celle-ci est obligée de recourir aux mesures législatives pour assurer le libre commerce des subsistances et réprimer le brigandage en bande.

Le 12 germinal an III, elle étouffe une émeute des Jacobins.

Le 10 floréal un représentant se plaint de « l'apathie des citoyens de Paris » qui, « chaque jour craignent de voir leurs propriétés pillées », et ne font rien pour résister à l'émeute.

Le 11, vers onze heures du soir, le rappel est battu dans différentes sections de Paris à l'occasion d'une émeute provoquée par des femmes dans la section du

Bonnet de la liberté. La Convention se rend au lieu de ses séances, entend un rapport sur ces événements, et, séance tenante, rend le décret suivant :

« La Convention Nationale décrète :

Le Comité de législation rendra compte incessamment de l'état de la législation sur la responsabilité civile des communes et sections de communes et de la force armée dans le cas de troubles à la tranquillité publique, d'émeutes ou de séditions, de rassemblements contraires à la libre circulation des grains, ou de pillage des propriétés, et présentera ses vues sur les moyens de faire exécuter et perfectionner les lois relatives à ces objets » (1).

Cependant l'entrée des Girondins dans la commission des Onze chargée de rédiger la Constitution effraie les Jacobins ; ils tentent une nouvelle insurrection ; l'assemblée est envahie par la populace. L'émeute est réprimée (journée du premier prairial).

Le 16 *prairial*, nouveau décret rendant les communes responsables des pillages de grains et subsistances. Ce décret est particulièrement important pour nous, il a nettement inspiré le législateur de vendémiaire an IV.

Il édicte la responsabilité solidaire de la municipalité qui n'a pas prévenu ou dissipé les attroupements, et de tous les habitants de la commune qui n'ont pas désigné les auteurs du délit.

Le propriétaire des grains pillés doit les recouvrer dans les trois jours ; en cas de non restitution en nature, il en reçoit le prix, sur le pied du double de leur valeur, des 12 principaux contribuables domiciliés

(1) Décret 11 floréal an III (30 avril 1795).

dans la commune. Ces contribuables sont dédommagés dans la décade par la répartition de cette indemnité entre tous les habitants.

Le propriétaire des grains pillés reçoit, s'il y a lieu, des dommages-intérêts.

Ce n'est pas tout : les délinquants paient une amende à la République ; la municipalité, si dans les 24 heures elle ne dénonce pas les coupables, paie « en son propre et privé nom » une amende égale au moins au double du prix des grains.

Deux mois après, *en thermidor*, un nouveau décret charge les officiers municipaux et les habitants de maintenir l'ordre dans les foires et marchés : « Les officiers municipaux et de police, les habitants des lieux où se tiennent les foires et marchés sont spécialement chargés d'y maintenir l'ordre et la liberté du commerce à peine, en cas de troubles, de suppression des marchés et de demeurer personnellement responsables des événements dans le cas où il serait constaté qu'ils n'ont pas fait tout ce qui serait en leur pouvoir pour prévenir et arrêter le désordre » (1).

Cependant, la Constitution directoriale est votée le 5 fructidor an III. Les pouvoirs de la Convention vont expirer le 20 brumaire an IV. On va procéder à de nouvelles élections. Royalistes et Jacobins espèrent y obtenir la majorité. Mais deux décrets, des 5 et 13 fructidor an III, disposent que les deux tiers des membres du nouveau corps législatif seront pris parmi les conventionnels.

Déçus dans leurs espoirs, les adversaires de la Con-

(1) Article 19 du décret du 4 thermidor an III.

vention entreprennent une réaction violente. Les émigrés et les survivants des guerres de Vendée affluent à Paris. Les sections s'agitent et se préparent à la lutte.

La Constitution et les décrets des 5 et 13 fructidor sont soumis à la ratification des assemblées primaires.

Le premier vendémiaire an IV, on proclame les résultats des votes ; la constitution est acceptée à la presque unanimité et les décrets à une immense majorité.

Il ne reste plus aux opposants que l'insurrection. Les royalistes l'organisent sans retard. Ils répandent dans Paris des proclamations disant que la Convention veut recommencer la Terreur, font battre la générale dans divers quartiers, incitent tous les citoyens de la garde nationale à se rendre en armes à leurs sections et donnent le signal du soulèvement. Les sections se déclarent en rébellion.

Le 3, au nom des Comités de salut public et de sûreté générale, Delaunay d'Angers fait un rapport « sur les troubles qui ont lieu chaque jour dans Paris et qui sont provoqués par les royalistes ». Il fait décréter que toutes les mesures seront prises pour assurer la tranquillité publique.

Lesage donne alors lecture d'une adresse aux Parisiens et d'un projet de décret qui sont adoptés. Ce décret du 3 *vendémiaire an IV* est ainsi conçu :

« La Convention nationale déclare solennellement et décrète qu'elle rend les citoyens de Paris garants et responsables envers le peuple français de la conservation de la représentation nationale ».

Le 4 *vendémiaire*, nouveau rapport sur les retards apportés dans la distribution des farines par suite des

agitations auxquelles la commune de Paris ne cesse d'être livrée depuis plus de 15 jours et qui pourraient être évitées si tous les bons citoyens se réunissaient pour les réprimer. La Convention décrète que nul n'aura le droit, à Paris, de faire marcher la force armée que par les ordres des représentants chargés de sa direction.

Les sections de Paris préparent une dernière insurrection ; à défaut de municipalité centrale, la section Lepelletier s'est nommée section dirigeante. Par contre, de toutes parts, de tous les coins de la France, la Convention reçoit des adresses la félicitant de la constitution qu'elle a établie et lui demandant de rétablir l'ordre (1).

Le 7, la Convention décrète que les campagnes seront approvisionnées par voie de bons municipaux et elle institue la responsabilité collective des municipalités négligentes ; elle prononce des amendes, voire même la détention et les fers pour les officiers municipaux négligents.

Le 10 *vendémiaire* (2), au nom des comités de salut public, de sûreté générale et de législation réunis, Declaunay d'Angers propose la discussion d'un projet de décret *sur la police intérieure des communes*. Ce pro-

(1) Il est même curieux de remarquer combien souvent ces adresses répètent à la Convention que Paris n'est qu'une des communes de la France, que la Convention doit songer aux autres Français et que si quelques-uns y fomentent des troubles, partout ailleurs l'on désire la paix publique (V. notamment aux Archives Nationales, série C, art. 350, dossier 1810, les lettres, adresses, délibérations des administrations et corps constitués du 6 au 10 vendém., et même série, art. 351, dossier 1819, les lettres, adresses, pétitions individuelles et de sociétés populaires du 7 au 10).

(2) 2 octobre 1795.

jet est discuté, article par article, mis aux voix et adopté.

C'est le décret-loi du 10 vendémiaire an IV.

Les procès-verbaux de la séance ne nous fournissent aucune indication sur les idées émises lors de la discussion. Nous savons seulement que cette discussion ne fut pas longue : la séance de la Convention, commencée à midi, fut terminée à 4 heures et l'on y régla une vingtaine d'affaires. On y adopta, par exemple, un décret important sur l'organisation des ministères et un autre sur la formation d'une garde départementale près du corps législatif.

Il y a d'ailleurs peu de différences entre le projet présenté par Delaunay et le décret tel qu'il fut adopté (1).

Les événements justifient cette précipitation. Les troupes de la Convention et celles des sections insurgées sont en présence dans Paris. La lutte est imminente.

Le 13, l'armée des sections marche sur les Tuileries et commence l'attaque. Mais le général Bonaparte commande l'artillerie de la Convention ; il fait tirer à mitraille sur les bataillons sectionnaires et les met en fuite.

Le lendemain, la tranquillité est rétablie dans Paris.

Voilà l'origine du décret du 10 vendémiaire. On voit que c'est une loi de circonstance destinée à contribuer au rétablissement de l'ordre, on voit aussi qu'elle n'est

(1) Sur cette séance de la Convention, voir aux Archives Nat., série C, art. 349, dossier 1790, les notes et minutes pour la rédaction du procès-verbal de la Convention du 6 au 10 vend., et, même série même article, dossier 1798, les minutes de rapports, motions, discours, projets de décrets relatifs au procès-verbal du 10 au 13. — Cf. THIERS, *Histoire de la Révolution française*, VII, p. 323.

que la synthèse des nombreuses lois qui l'ont précédée (1).

C'est à la lumière de ces événements qu'il faut l'examiner et en rechercher le fondement.

(1) Comp. SPIRE, *op. cit.*, p. 37 et 38. — Réquisitoire de M. le Procureur général DUPIN, le 5 avril 1836. *Recueil de ses discours et réquisitoires*, t. III, p. 227 ou D., *Rép.*, n° 2657 en note. — CHOPPARD, *Responsabilité de la ville de Paris* dans *Revue critique de législation et de jur.*, 1881, p. 427 et s. — Sur la rivalité qui a existé entre la commune de Paris et nos assemblées nationales, v. les articles de M. PAUL LACOMBE dans la *Rev. polit. et parl.*, notamment en mars 1911 (t. LXVII), p. 529 à 544, sur *La première Commune de Paris et nos assemblées nationales*. Cf. son livre : *La première Commune révolutionnaire de Paris et les assemblées nationales*, 1911.

CHAPITRE II

FONDEMENT DE LA LOI

Il est intéressant de connaître le fondement de la loi : elle a éprouvé des juristes et des hommes politiques des attaques si violentes, elle a subi de la jurisprudence des applications si diverses et si contradictoires qu'il est bon de connaître ses principes. Nous allons les rechercher dans ses *dispositions* et dans les *origines* historiques que nous venons de rappeler. Puis, nous *comparerons* notre opinion à celle des interprètes les plus autorisés de la loi.

SECTION I. — D'après ses dispositions.

Il faut *noter* ici, d'une façon succincte, les prescriptions de la loi (1).

Elle se divise en cinq titres.

Le premier se borne à émettre un principe qui, de toute évidence, domine le décret : « *Tous citoyens habitant la même commune sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés* ».

Le titre II, intitulé « Moyens d'assurer la police inté-

(1) Le texte complet se trouve, par exemple, dans le *Répertoire* de DALLOZ, v° *Commune*, n° 92, en note.

rieure de chaque commune », ordonne aux officiers municipaux de dresser dans chaque commune un tableau des habitants. « Les officiers ou les agents municipaux qui n'exécuteraient pas les articles précédents, demeureront *personnellement responsables* des dommages-intérêts résultant des délits commis à force ouverte ou par violence sur le territoire de la commune (1).

Le titre III confie aux municipalités le soin de délivrer les passeports.

Le titre IV expose les « Espèces de délits dont les communes sont civilement responsables ». Ce sont les délits commis par des attroupements, c'est-à-dire ceux que nous étudions ici (2) ; la rupture des ponts et l'interception des routes (3) ; la non-exécution par les habitants des réquisitions qui leur sont faites pour transports et charrois (4) ; le refus par des cultivateurs à part de fruits, de livrer aux propriétaires la part qui leur est due (5) ; et la contrainte imposée à des adjudicataires ou à des fermiers, ayant pour résultat de leur faire payer le prix de l'adjudication ou du fermage à d'autres qu'aux propriétaires (6).

Dans tous ces cas, le décret établit une responsabilité collective.

Mais il donne une importance particulière à la question des attroupements. Il commence (7) par en poser le principe :

(1) Art. 4 du titre II.

(2) Art. 1 à 6.

(3) Art. 7 et 8.

(4) Art. 9 et 11.

(5) Art. 10 et 11.

(6) Art. 12.

(7) Art. 1 du titre IV.

« *Chaque commune* est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu ».

Cet article est à rapprocher de l'article unique du titre I^{er} ; il expose le même principe, mais il le limite aux délits remplissant ces deux conditions : d'être commis à force ouverte, et de l'être par un attroupement. Notons qu'il parle de « la commune » et non plus « de tous les citoyens habitant la même commune » ; nous verrons plus loin s'il y a lieu d'attacher quelque importance à ces termes.

Cet article pose la responsabilité de la commune sur « le territoire » de laquelle se commet le délit.

Mais les auteurs du délit peuvent être :

1° Des habitants de la commune, en tout ou en partie, et, pour ce cas, l'article 2 condamne la commune à payer à la République une amende égale au montant de la réparation principale ;

2° Les habitants de plusieurs communes ; toutes sont alors responsables et contribuables (1) ;

3° Des individus étrangers à la commune ; dans ce cas, si la municipalité a pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir les délits et en faire connaître les auteurs, la commune est déchargée de toute responsabilité (2).

Les habitants qui n'ont pris part ni aux délits, ni

(1) Art. 3.

(2) Art. 5.

aux attroupements, peuvent exercer leur recours contre les auteurs et complices des désordres (1).

Enfin, d'après l'article 6 : « Lorsque par suite de rassemblements ou attroupements, un individu, domicilié ou non dans une commune, y aura été pillé, maltraité ou homicidé, tous les habitants seront tenus de lui payer, ou, en cas de mort, à sa veuve ou à ses enfants, des dommages-intérêts ».

Ce titre IV ayant déterminé les délits dont les communes sont civilement responsables, le titre V s'occupe « des dommages-intérêts et réparations civiles ». Il détermine minutieusement, et d'une façon très rigoureuse pour les communes, la façon dont est prononcée leur condamnation. Les officiers municipaux constatent dans les vingt-quatre heures les délits dont il s'agit, ils en adressent le procès-verbal sous trois jours au plus tard au commissaire exécutif près le tribunal civil du département. Le commissaire poursuit la réparation du délit devant le tribunal.

La sentence est rendue dans la décade, adressée dans les vingt-quatre heures à l'administration départementale, de là dans les trois jours à la municipalité.

Dans le délai d'une décade, la municipalité doit verser le montant de la condamnation à la caisse du département. A cet effet, elle « fait contribuer les 20 plus forts contribuables résidant dans la commune ». Elle répartit ensuite l'indemnité entre tous les habitants.

Les officiers municipaux et les tribunaux civils de département sont chargés de l'exécution de cette loi, « sous leur responsabilité *personnelle* (2). »

(1) Art. 4.

(2) Dernier article de la loi : art. 15 du tit. V.

D'après la loi de vendémiaire, les délits commis par des attroupements amènent donc une application de la responsabilité collective particulièrement rigoureuse : responsabilité civile en toute hypothèse ; responsabilité pénale au cas où des habitants de la commune ont pris part aux troubles (1).

Qui veut atteindre ce décret ? Est-ce la commune elle-même ou ses habitants ? La question a été controversée ; aujourd'hui encore, l'on écrit couramment que la loi de vendémiaire a édicté la responsabilité des communes. C'est une erreur. Elle recherche et punit la masse des habitants et non l'unité administrative, la personne morale, la commune. A défaut de ses termes, ses dispositions l'établissent nettement.

Si le *texte* de la loi est assez confus pour permettre le doute, du moins n'établit-il pas qu'il s'agisse de la commune. Le titre I^{er} de notre loi, qui pose le principe des titres suivants, parle de « tous citoyens habitant la même commune » ; l'article 1^{er} du titre IV le transpose en disant : « la commune » ; l'article 6, pour le cas de meurtre d'un individu, reprend la première expression : « tous les habitants » ; l'article 9, l'article 10, l'article 12 aussi. Dans le titre V, l'article 1^{er} parle encore de « tous les habitants », l'article 4 et l'article 12 des « communes ».

Et cette confusion de termes se retrouve dans les lois précédentes et dans les travaux préparatoires. Tandis que l'article 5 du décret des 23-26 février 1790 édicte la responsabilité de la « commune », l'article 11 du décret des 2-3 janvier de la même année qui édicte la

(1) Art. 2, tit. IV.

même responsabilité et y renvoie même, parle des habitants. La loi des 6 et 12 octobre 1790 emploie le mot : commune (art. 2). Le décret du 4 thermidor an III se sert du mot : habitants (art. 19). La loi du 16 prairial an III, inspiratrice de celle de l'an IV, dit aussi : « Tous les habitants de la commune seront solidairement responsables ». La législation révolutionnaire offre bien d'autres exemples de cette confusion notamment dans la célèbre loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux.

Cette confusion se complique même de ce que l'on emploie indifféremment les mots municipalité et commune. La loi du 14 décembre 1789 en est un exemple frappant (1). Avant elle, Thouret nous dit déjà : « la municipalité est, par rapport à l'Etat, précisément ce que la famille est par rapport à la municipalité dont elle fait partie (2) ».

Qui veut atteindre la loi ? Est-ce la commune, personne morale, unité administrative, coupable de la négligence de ses représentants ? Ou les habitants, coupables d'avoir participé à l'émeute ou de ne l'avoir pas empêchée ? Ce sont les habitants. Toutes les *dispositions* de la loi le prouvent.

La dette est répartie entre tous les habitants. Si la commune, personne morale, était responsable, c'est la caisse municipale qui supporterait l'indemnité ; il n'y aurait lieu de répartir entre les habitants que ce qu'elle ne pourrait payer.

Quels citoyens seraient responsables ? Les électeurs qui choisissent les représentants de la commune, ou

(1) BEQUET, *op. et verb. cit.*, n° 38.

(2) Déjà cité, Séance du 9 novembre 1789, *Arch. parl.*, t. IX, p. 726.

bien encore tous les contribuables ; mais on ne frappe ici que les contribuables domiciliés dans la commune : ceux-là seuls ont pu prendre part à l'émeute ; ceux-là seuls pouvaient la réprimer.

Le tribunal compétent est le tribunal civil. S'il y avait à prononcer la responsabilité de la commune pour faute des officiers municipaux, il y aurait à apprécier diverses questions d'intention et d'opportunité administratives ; le principe de la séparation des pouvoirs entrerait en jeu (1) et la compétence du juge administratif s'imposerait.

La commune ne répond pas seulement des délits commis par des attroupements sur son territoire, elle est aussi responsable de ceux que réalisent ailleurs ses habitants. Ses officiers municipaux n'y ont pourtant aucun pouvoir de police, on ne peut leur reprocher aucune faute. Mais l'on ne cherche pas à les frapper, l'on veut punir les habitants.

Quand l'indemnité a été payée, qui peut recourir contre les auteurs des délits et leurs complices ? Si c'est la commune qu'on punit de la faute de ses représentants, il faut ou lui refuser tout recours parce qu'elle est coupable, ou lui reconnaître ce droit à elle-même. La loi ne le fait pas : ce sont les habitants qui peuvent exercer le recours, en leur nom personnel, et à condition d'établir qu'ils n'ont pas participé aux attroupements.

(1) Le principe de la séparation des pouvoirs existait à cette époque. Les lois qui l'ont formulé sont toutes antérieures à l'an IV. (Loi des 16-24 août 1790, art. 13-17, titre II ; Constitution du 3 sept. 1791, chap. V, art. 1 et 4). Le décret de vendémiaire l'applique, puisque, nous le verrons, il donne compétence à l'administration départementale pour juger les réclamations faites par les citoyens à propos de la répartition de l'indemnité.

Il ne suffit pas, d'ailleurs, que les officiers municipaux aient fait leur devoir, tout leur devoir, pour que la communauté soit déchargée de cette responsabilité, il faut encore qu'aucun habitant n'ait pris part aux désordres.

Le soin de constater ces délits et d'en adresser le procès-verbal au commissaire du pouvoir exécutif, est confié aux officiers municipaux. Comment concevoir qu'on s'en remette à eux du soin de réprimer leur propre faute ?

La responsabilité pénale de la commune est inadmissible s'il s'agit de punir la personne morale ; elle est très compréhensible si l'on veut atteindre ses membres.

Dans les petites communes, les pouvoirs de police sont exercés, en l'an IV, par des municipalités cantonales et non par les deux officiers municipaux que chacune d'elles élit. Ces petites communes n'ont donc pas la disposition de la force armée et de la police locale. On les soumet pourtant au régime de responsabilité.

Ce sont donc les *habitants* des communes que frappe la loi, ce sont eux qui supportent la responsabilité. Le législateur édicte une autre responsabilité pour le cas où les officiers municipaux ne font pas leur devoir : c'est leur responsabilité personnelle (art. 4 du tit. II, art. 15 du tit. V) (1).

Si l'on édicte une responsabilité communale, ce n'est que pour faciliter la mise en jeu de la responsabilité

(1) Cet art. 15 du titre V n'est pas sans importance aux yeux du législateur. Le projet soumis à la convention, le 10 vendémiaire, s'arrêtait à l'article 14. L'art. 15 lui a été ajouté lors de la discussion. (V. ce projet aux *Archives nationales*).

personnelle des habitants : c'est une solidarité qui les lie, la commune représente les habitants.

Dans quel but punit-on les citoyens des délits commis par les attroupements ? Sur ce point, les termes et les dispositions de la loi sont très nets. Le décret-loi est intitulé : « Décret sur la police intérieure des communes ». Et c'est bien une *loi de police*, sa rigueur en fait foi. Le législateur s'y attache non pas à réparer les dégâts que peuvent causer les attroupements mais à les empêcher par la menace de châtiments rigoureux. La responsabilité pénale y est jointe à la responsabilité civile et la commune peut être condamnée à payer jusqu'à 5 fois le montant des dégâts (2 fois à titre de réparation directe, 1 fois à titre de dommages-intérêts, 2 fois à titre d'amende). La rapidité de la procédure montre assez que l'on veut un châtiment aussi exemplaire qu'il est rigoureux ; la peine suit de près le délit. Si le sentiment du devoir est impuissant à unir les citoyens contre l'émeute, l'on veut que le souci de leurs intérêts les y détermine.

Le fondement de la responsabilité est donc la faute personnelle de chacun des habitants et la responsabilité communale n'est qu'une forme de leur solidarité.

Les origines historiques de la loi le prouvent surabondamment.

SECTION II. — D'après ses origines.

Malgré les recherches faites dans les archives, on n'a pu retrouver les rapports faits au nom des 3 comités de salut public, de sûreté générale et de législation. L'on ne possède aucun renseignement sur la

discussion qui a précédé le vote de la loi (1). Mais les circonstances dans lesquelles elle a été votée, et les précédents législatifs qui l'ont inspirée, nous sont connus (2). Ils expliquent que les expressions *commune* et *habitants de la commune* aient été prises l'une pour l'autre.

La commune n'est pas alors une subdivision administrative, mais une association d'habitants : « Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes » (3).

On désigne bien plus par le mot commune l'agrégation de citoyens qui, habitant un même lieu, ont des intérêts communs, que l'organisation municipale correspondant à la dernière fraction administrative du territoire français. C'est ainsi, qu'en 1793, on a appelé « commune » une société de citoyens unis par des relations locales, soit qu'elle forme une municipalité particulière, soit qu'elle fasse partie d'une autre municipalité (loi 10-11 juin 1793, sect. I, art. 2) (4). Et cette confusion n'a rien qui doive nous étonner. Le législateur n'éprouvait nul besoin de s'y soustraire : la théorie de la personnalité morale, tant étudiée aujourd'hui et encore si incertaine, ne préoccupait personne, et il semblait équivalent au bon sens commun de parler des « habitants de la commune » ou de la « commune ». La commune, la personne morale, n'apparaissait pas

(1) Cf. *suprà*, p. 46.

(2) Cf. *suprà*, p. 41 et s.

(3) Art. 8, titre II de la Constitution de 1791.

(4) Cf. DALLOZ, *Rép.*, v^o *Commune*, n^{os} 1 et 79.

vraiment comme un être distinct, mais comme la somme des individus qui la composaient. Cette idée explique le partage des biens communaux entre les habitants de la commune (1), comme elle explique la responsabilité pénale de la commune pour désordres occasionnés par ses habitants.

Nous trouvons donc dans l'étude du milieu d'où est sortie la loi de vendémiaire la confirmation de ce que nous faisait croire l'examen de ses dispositions : il s'agit bien ici de la responsabilité des habitants de la commune. Mais nous y trouvons encore la confirmation de ce que nous avons dit de son but, de son origine.

Cette loi est une mesure de sécurité réclamée par la France, et plus encore par la Convention. C'est une *loi de police* qui a la bizarre fortune de précéder de 3 jours l'émeute de Saint-Roch (2). Ce n'est que l'aboutissement, la synthèse des lois précédentes (3). Dès le début de la Révolution, les assemblées en ont éprouvé le besoin.

Un moment (4), l'on a hésité entre deux politiques : punir les officiers municipaux ou punir la masse des habitants, la commune. Et l'on a préféré cette seconde solution, elle est plus juste. Car c'est aux citoyens eux-mêmes que l'on demande de veiller au maintien de l'ordre. Et il y a *faute personnelle* de chacun d'eux à ne pas réprimer l'émeute. Certes les officiers municipaux ont un rôle à remplir ; l'on organise d'ailleurs

(1) Réalisé par la loi du 10 juin 1793.

(2) V. *suprà*, p. 46

(3) V. *suprà*, p. 41

(4) V. la discussion du décret du 23 février 1790.

pour stimuler leur zèle, à côté de la responsabilité de la commune, leur responsabilité personnelle. Nous l'avons vu maintes fois et jusque dans la loi de vendémiaire (1). Mais ce rôle consiste dans la réquisition et l'emploi de la force armée (2). Cette force est constituée par les gardes nationaux, c'est-à-dire par les citoyens eux-mêmes. L'on n'admet pas, en un temps où la vie politique accapare presque l'activité des citoyens, qu'ils puissent rester indifférents devant l'émeute, ni s'en remettre pour la répression aux soins de l'administration. Quantité de textes disent et répètent qu'en république, chacun est responsable de la paix et de la tranquillité. Les habitants sont en état de réquisition permanente à la disposition des officiers municipaux.

Dans toutes les lois qui établissent une responsabilité communale pour le cas d'attroupements, nous trouvons la marque de cet état d'esprit.

Dans les débats qui ont précédé la loi du 23 février 1790, Dupont de Nemours s'exprimait ainsi : « Les principes par lesquels il me paraît qu'on doit décider cette question sont d'une extrême simplicité, ils sont connus de tout le monde... Il ne s'agit que d'un devoir très naturel et très impérieux à tout homme et, à plus forte raison, à tout homme brave et armé, qui voit commettre un délit et assassiner ou piller ses

(1) Ils doivent publier la loi martiale sous peine d'être responsables de leur négligence (loi du 21 octobre 1789) ; ils doivent prêter main-forte aux municipalités voisines qui les en requièrent, sous peine d'être responsables (loi du 23 février 1790) ; ils sont responsables de leur inertie ou de leurs abus de pouvoir dans l'usage de la force publique contre les attroupements (décret des 26 et 27 juillet 1791), etc.

(2) Art. 52 de la loi du 14 décembre 1789 ; — art. 2, 7, 10 du titre IV de la Constitution du 3 septembre 1791.

semblables. Il oblige sa conscience devant Dieu, devant les hommes, et sans attendre l'ordre d'aucune autorité, de courir au secours... La garde militaire volontaire ou réglée, et même tout honnête et courageux citoyen, quoiqu'ils puissent très bien recevoir l'ordre de l'officier civil, n'ont donc aucune raison d'attendre quand il s'agit d'empêcher un grand désordre ou un grand délit. Il y a donc une garantie naturelle contre les désordres nuisibles à la sûreté publique, contre les violences qui pourraient menacer les biens et les personnes. Cette garantie, c'est Dieu qui nous l'a donnée lorsqu'il a rendu les hommes naturellement sensibles et courageux, compatissants et fiers... ; à ce moyen qui vient du ciel, vous en pouvez ajouter un autre qui vienne de vous et des lois et qui sera également juste, c'est la garantie des indemnités à fournir par les villes, paroisses et communautés, où se seraient commis des dommages, à ceux qui les auront essuyés ; cette garantie est juste, car, ou la plus grande partie des habitants de la commune ont pris part au désordre et doivent, en conséquence, le réparer, ou cette majorité a négligé de contenir la minorité et alors elle devient responsable de sa faiblesse. »

Lanjuinais : « Qu'est-ce que la responsabilité des communes ? C'est la conséquence d'un principe que vous ne décrêtez pas, et ce principe le voici : tout citoyen a le droit incontestable d'arrêter les violences ; je propose donc de discuter que tous les citoyens seront tenus d'employer, quand ils le pourront, toutes leurs forces contre les attroupements attentatoires à la sûreté des propriétés et des personnes. »

Peu s'en fallut que ce principe ne fût décrété : l'ar-

ticlé 4 du projet était ainsi conçu : « Tous les citoyens devant concourir au rétablissement de l'ordre public troublé et s'employer à calmer des mouvements séditieux, toute la commune sera responsable... » (1).

Le décret des 2-3 juin 1790 enjoint expressément « à tous les honnêtes gens de dénoncer aux municipalités, aux administrations de département, à l'Assemblée nationale, ceux qui séduisent, trompent et soulèvent le peuple ». « Tous les citoyens sont tenus d'empêcher les violences » (2).

Le décret des 26-27 juillet, 3 août 1791, rappelle cette obligation : « Tous les citoyens sont tenus par leur serment civique de prêter secours à la gendarmerie nationale, à la garde soldée des villes et à tout fonctionnaire public aussitôt que les mots « force à la loi » auront été prononcés et sans qu'il soit besoin d'autre réquisition » (3).

Les décrets du 11 août 1792 et du 4 thermidor an III sont encore plus explicites (4).

Enfin, de toutes ces lois, celle qui se rapproche le plus de la loi du 10 vendémiaire, la loi du 16 prairial an III, prononce, dans son article 1^{er}, la responsabilité solidaire de « la municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements et de tous les habitants de la commune qui n'auront pas dénoncé les auteurs, fauteurs ou complices ».

Nous pouvons donc dire, d'après les termes et les dis-

(1) Comp. *suprà*, p. 29 et s.

(2) Art. 1^{er} et 2. Comp. *suprà*, p. 36.

(3) Art. 1^{er} et 8. Comp. *suprà*, p. 37.

(4) Art. 2 et 8 de la loi des 11 août-30 septembre 1792 et art. 19 du décret de l'an III. Comp. *suprà*, p. 39 et 42.

positions du décret de vendémiaire et d'après ses origines, qu'il établit une présomption de faute contre les habitants bien plus que contre les communes elles-mêmes. Nous devons surtout en conclure que c'est une loi de police, une mesure de précaution prise contre l'émeute. Et cette loi trouve son fondement dans la faute personnelle de chacun des habitants car elle n'est que le corollaire de ses devoirs de citoyen.

On a jugé bon, pour les heures de crises, d'exaspérer le sentiment qu'il doit en avoir.

SECTION III. — Suivant la jurisprudence et les auteurs.

L'on n'a pas toujours apprécié de la sorte le décret de vendémiaire. Nous verrons, en étudiant la façon dont on l'a appliqué à Paris, que la *jurisprudence* a subi sur ce point une curieuse évolution. Sous l'influence des principes du code civil, à la faveur de périodes de paix où l'émeute devenait plus rare et pour suivre l'évolution qui de la police a fait peu à peu un service public, confié à des organismes spéciaux et non plus à la masse des citoyens, la jurisprudence a peu à peu admis que cette responsabilité était la sanction des devoirs des officiers municipaux ; elle devenait ainsi la responsabilité de la commune plutôt que la responsabilité de ses habitants ; en même temps tombaient en désuétude les plus rigoureuses de ses dispositions.

Cependant, il a toujours paru évident que cette loi était une loi de police et ceux-mêmes qui la trouvaient injustifiable, l'expliquaient par le souci qu'a tout gouvernement de faire respecter l'ordre. Elle a donc toujours été envisagée comme inspirée par le désir d'as-

sur la paix publique plutôt que par celui de garantir aux particuliers lésés par l'émeute l'indemnisation de leurs pertes.

Certains arrêts font nettement apparaître cette interprétation.

Attendu, dit un jugement de Marseille du 21 décembre 1872 (1), « attendu que cette loi édictée dans des temps de troubles politiques et d'agitations sociales a eu pour but d'intéresser directement les habitants de chaque commune à protéger tous ses membres en les rendant responsables des attentats commis sur leur territoire ; attendu qu'elle est basée sur les principes généraux du droit en matière de responsabilité, car elle considère une communauté d'habitants comme formant une association civile dont chacun des membres est tenu de garantir son coassocié de tout dommage occasionné à sa personne ou à ses biens ; que, d'ailleurs, la commune, constituant un corps moral auquel est conférée la police de son territoire, commet une faute lorsqu'elle ne prévient pas les désordres qui peuvent s'y commettre et ne s'oppose point à ce que des attroupements molestent les citoyens ou portent atteinte à leurs propriétés. »

Le 8 février 1839 (2), la cour d'Orléans s'exprimait ainsi : « Attendu qu'en se reportant à l'époque où la loi de vendémiaire a été rendue, aux circonstances qui l'ont motivée, en considérant le but qu'elle veut atteindre, on est amené à reconnaître que le principe de la responsabilité des communes, déjà consacré par les lois précédentes, n'était pas protégé par une sanction proportionnée aux nécessités du moment ; que, pour prévenir

(1) S., 73, 2, 55.

(2) D., *Rép.*, n° 2655, note I.

les troubles sans cesse renaissants à l'intérieur et surtout à Paris, il importait, pour le maintien de l'ordre public et pour la protection des membres de chaque cité, que la responsabilité des communes ne pût pas être éludée ; que son principe est à la fois équitable et politique ; qu'au milieu des désordres qui troublaient la France à cette époque, le législateur a voulu que chaque cité fût protégée par ses habitants ; que l'intérêt personnel, la crainte d'une pénalité stimulât le zèle des citoyens que l'amour de l'ordre n'aurait pas réunis pour la défense des intérêts communs... » (1).

Les *jurisconsultes* qui ont interprété la loi de vendémiaire s'accordent généralement mieux que la jurisprudence à lui reconnaître comme fondement la faute personnelle de chacun des habitants. Et, comme les tribunaux, ils expliquent son vote par les circonstances politiques. M. Batbie l'apprécie en ces termes : « La Convention était sur le point de se séparer, ses pouvoirs allaient expirer et de toutes parts l'émeute était sur le point d'éclater. L'Assemblée sentant qu'elle était, de son autorité mourante, impuissante à prévenir le danger, fit, par la loi du 10 vendémiaire an IV, comme un appel désespéré à la vigilance des citoyens ; elle leur dit : Prenez garde ! l'ordre est menacé, il n'y a de sécurité pour personne, organisez-vous, armez-vous, veillez à votre propre sécurité, et si vous ne maintenez pas l'ordre vous-mêmes, non seulement l'ordre sera troublé, mais vous en serez responsables, et pour que vous soyez encouragés à résister au désordre, je vous

(1) On pourrait mentionner quantité d'autres arrêts interprétant et exposant ainsi les principes de la loi ; citons particulièrement un arrêt de la cour de Bruxelles du 15 juillet 1832, D., *Rép.*, n° 2693.

déclare que vous aurez à réparer les dégâts qui seront causés par les attroupements armés ou non armés. Ainsi, Messieurs, la loi de vendémiaire an IV n'est pas autre chose que l'appel d'un pouvoir impuissant à maintenir l'ordre et qui dit aux citoyens : défendez-vous vous-mêmes, armez-vous et, si vous ne maintenez pas l'ordre, vous serez responsables des dégâts commis (1) ».

Nous pouvons maintenant passer à l'examen des dispositions de la loi de vendémiaire.

Nous ne nous attarderons pas à donner un commentaire détaillé et à nous appesantir sur des dispositions secondaires et de pure forme. Ce que nous désirons mettre en relief, c'est l'esprit qui a guidé le législateur à cette époque de notre histoire et l'évolution qui s'est faite, ensuite, dans la notion de responsabilité communale.

Voyons d'abord les cas où entre en jeu cette responsabilité collective (2).

(1) Débats parlementaires sur la loi municipale de 1884. *Officiel* du 14 février 1884, p. 356, séance du Sénat du 13. — V. dans le même sens, discours de M. BERNARD, à la Chambre des députés, le 28 octobre 1883. — MORGAND, *La loi municipale*, 7^e édit., 1906, t. II, p. 43 et 44. — POLITIS, note sous Cass.. 6 juillet 1908, D., 1910, 4, 73. — Conclusions de l'avocat général FEUILLOLEY devant la Cour de Cass., 31 mai 1910. — V. aussi les auteurs, maintes fois cités, VALFRAMBERT, CHOPPART, SPIRE. — JOUANNE a moins bien dégagé ce fondement (p. 28, 29, 32) et semble voir dans la responsabilité de la loi de vendémiaire une responsabilité des habitants de la commune basée sur la faute qu'ils ont commise en choisissant des administrateurs négligents ou coupables. — MARCQ, *op. cit.*, p. 77 et p. 90, 2^e alinéa, s'y trompe plus manifestement encore.

(2) Certaines dispositions de la loi de vendémiaire restent en vigueur sous la loi de 1884. Il ne faudra donc point s'étonner de ce que nous rapprochions des arrêts rendus sous l'une et l'autre lois. Nous

userons aussi des arrêts rendus par les tribunaux belges, la loi de vendémiaire étant encore en vigueur en Belgique. — Rappelons que si nous parlons de « responsabilité communale », sous la loi de l'an IV, c'est bien dans le sens que nous venons d'établir : responsabilité de chacun des habitants, qu'on peut appeler communale parce que la loi a saisi cette forme de solidarité pour rendre plus effective la responsabilité.

CHAPITRE III

CAS D'APPLICATION DE LA LOI

Nous n'examinerons ici que les articles 1 à 6 du titre IV ; les cas de rupture de ponts, interception de routes, refus d'exécution d'une réquisition, etc., prévus par les articles 7 à 12, ne nous intéressent pas aussi directement. Ce sont des dispositions commandées par les circonstances exceptionnelles de l'époque et qui ne leur ont pas survécu (1).

C'est l'article 1^{er} qui édicte les conditions d'application de la loi : « Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu ».

SECTION I. — Attroupement.

Le *principe* même de cette législation est évidemment dans le fait de l'attroupement. C'est la masse, la foule que redoute le législateur ; il laisse de côté les délits individuels, les lois ordinaires les répriment suffisamment (2). Ce qui met en péril l'ordre public, ce qui ris-

(1) Sur ces points, voir DALLOZ, *Rép.*, nos 2659, 2660.

(2) Cf. ROUEN, 27 mai 1873, D., 74, 2, 29.

que de causer des dommages anormaux aux particuliers, c'est l'attroupement. L'Assemblée nationale a d'abord admis pour le peuple le droit de s'assembler (1). En 1789, l'attroupement est permis tant que le drapeau rouge n'est pas déployé à l'Hôtel de Ville, c'est-à-dire tant que les officiers municipaux ne le jugent pas dangereux pour la paix publique.

Mais, peu à peu, le législateur limite cette liberté. Et la Constitution du 5 fructidor an III déclare que tout attroupement armé est un attentat à la constitution et doit être dissipé sur le champ par la force (art. 365) ; tout attroupement non armé doit être également dissipé, par voie de commandement verbal d'abord, et, s'il est nécessaire, par la mise en jeu de la force armée (art. 366) (2).

Aussi, ces mots : attroupement et rassemblement, les trouvons-nous dans l'article 1^{er}, puis — répétés à satiété — dans chacun des articles suivants : 2, 3, 4, 5, 6 (3).

Le premier devoir, la première obligation des municipalités et des habitants c'est de prévenir l'émeute, en prévenant l'attroupement.

Qu'est-ce que l'attroupement ?

Rationnellement, il semble difficile de fixer un chif-

(1) Loi martiale, 21 octobre - 21 novembre 1789. — Cf. VINZANT, p. 62.

(2) Sur cette évolution, d'ailleurs irrégulière, voir VINZANT, *op. cit.*, p. 50 à 84 et DALLOZ, *Rép.*, v^o *Attroupement*, nos 3 à 9.

(3) Détail bien significatif : l'art. 1^{er} du titre V portait dans le projet soumis à la convention : « Lorsqu'un citoyen aura.... », on a jugé bon de préciser ainsi : « Lorsque, par suite de rassemblements ou attroupements, un citoyen aura.... » (V. le texte de ce projet aux *Archives nationales*, série C, art. 349, dossier n^o 1798).

fre au-dessous duquel il n'y ait qu'une réunion de personnes, au-dessus duquel il y ait attroupement. Il est impossible de rien préciser en la matière. Tout doit dépendre des circonstances. Il est tel hameau isolé du chef-lieu de la commune dans lequel 10 hommes composeraient un rassemblement dangereux, tandis qu'il serait à peine remarqué dans une ville populeuse (1).

Il semble que ce soit une question de fait à abandonner à l'appréciation des tribunaux (2).

La question a été très controversée. Un premier système appliquait le décret des 26, 27 juillet, 3 août 1791, seul texte sur les attroupements en vigueur en l'an IV. Ce décret répute attroupement tout rassemblement de plus de quinze personnes (3).

Un second système, refusant d'appliquer ici ce décret, déclarait qu'en l'absence de définition dans la loi de vendémiaire, il fallait appliquer « la seule loi qui définît alors l'attroupement », à savoir la loi romaine 4, paragraphe 2, *De vi bon. rapt.* Cette loi laissait d'ailleurs aux juges la liberté d'appréciation, se contentant de lui fixer un minimum : « s'il n'y a que trois ou qua-

(1) FOUCART, *Droit administratif*, p. 510.

(2) En ce sens, Metz, 5 juin 1833, D., 1834, 2, 178.

(3) ORLÉANS, 14 août 1851, D., 51, 2, 187. — TOULOUSE, 22 févr. 1870, S., 72, 1, 224. — CASS., 13 nov. 1871, D., 72, 1, 175 ou S., 72, 1, 224. — CASS., 14 fév. 1872, S., 72, 1, 224. — BRUXELLES, 2 mai 1905, Belgique judiciaire, 1905, 645. — TONGRES, 17 juillet 1907, Belgique judiciaire, 1907, 1384. — En ce sens, FOUCART, *loc. cit.* — VALFRAMBERT, *op. cit.*, n° 40. — BEQUET, *op. cit.*, v° *Commune*, n° 2104. — SOURDAT, *op. cit.*, t. II, n° 1377. — SPIRE, *op. cit.*, p. 116 et s. — ROGUIN, *op. cit.*, p. 146. — MESTRE, *op. cit.*, p. 305. — VEL-DURAND, *op. cit.*, p. 37 et s. — DEGROOTE, *op. cit.*, p. 40. — Comp. VINZANT, *op. cit.*, p. 28 à 33.

tre personnes, cela n'est pas un attroupement (1) ».

Rendu, en 1847, prit position entre les deux systèmes et s'en remit à l'appréciation des juges, sauf respect des deux limites posées par la loi romaine et par le décret de 1791, l'une comme minimum nécessaire, l'autre comme minimum suffisant. Cette solution ne peut satisfaire personne (2).

Le fait que les lois de 1831 et 1848 ont refusé de définir l'attroupement, vient à l'appui de notre thèse.

SECTION II. — Crimes ou délits.

Il faut naturellement, pour qu'il y ait lieu d'appliquer la loi, qu'un préjudice ait été réalisé par l'attroupement (3), que ce soit à une personne ou à une propriété « nationale ou privée (4) ». Il faut que ce soit par un délit ; sans quoi, inutile de mettre en jeu des dispositions si sévères. Peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse de la dégradation ou de la destruction des propriétés, que ces propriétés soient mobilières ou immobilières. On a dépensé beaucoup d'ingéniosité à limiter sur ce point le champ d'application du décret. C'est en vain. Le décret s'applique aux pillages, vols, incendies de meubles et d'immeubles, aux homicides et aux atteintes à l'honneur des citoyens. Un charivari peut suffire à le mettre en jeu (5).

(1) Digest, XLVII, VIII, 4, §§ 2 et 3. — En ce sens Cass., 27 avril 1813, S., 20, 1, 471. — DALLOZ, *loc. cit.*

(2) RENDU, *op. cit.*, n° 11.

(3) Cf. RENDU, *op. cit.*, n° 9. — DALLOZ, *Rép.*, n° 2666. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, n° 76. — VEL-DURAND, *op. cit.*, p. 33.

(4) Nationale, c'est-à-dire publique.

(5) Sur ces points, v. DALLOZ, *Rép.* nos 2665 à 2668. — RENDU, *op.*

SECTION III. — Force ouverte ou violence.

Il faut d'ailleurs que le délit ait été commis à force ouverte ou par violence. Il a été jugé que le propriétaire sur l'héritage duquel ont été pris des arbres et de la terre pour renforcer une digue, dans le but de prévenir une inondation imminente, n'a aucune action contre la commune en vertu de notre loi : elle ne vise que la violence qui s'insurge contre les lois et non l'emploi de la force publique provoqué par les autorités compétentes (1). On a encore refusé d'appliquer cette responsabilité aux habitants d'une commune qui, croyant que ces biens étaient devenus communaux, s'étaient emparés de marais (2), et aux habitants d'une commune qui avaient porté atteinte à la jouissance du fermier d'un pont à péage par des travaux exécutés illégalement mais sans violence (3).

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que la violence se soit manifestée par des voies de fait. Ainsi, il y a violence de la part d'un rassemblement d'insurgés qui s'emparent d'un individu et le retiennent pour otage, quoique celui-ci n'y oppose aucune défense. Il a été jugé que si un attentat est commis par un rassemblement contre une propriété privée, la nuit, sans que personne n'y fasse de résistance, il peut cependant avoir été commis à force ouverte (4).

Une question plus délicate a été de savoir si une

cit., n° 89. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, n° 77 et s., et les arrêts qui y sont cités.

(1) ANGERS, 1^{er} juin 1842, D., *Rép.*, n° 2671.

(2) CONS. D'ÉTAT, 31 août 1828, D., *Rép.*, n° 2673.

(3) CASS., 13 nov. 1871, D., 72, 1, 175.

(4) CASS., 2 mai 1842, S., 42, 1, 566.

commune est tenue de réparer le dommage qu'elle cause aux propriétés en dispersant les rassemblements. Cette difficulté a divisé les auteurs et la jurisprudence.

La Cour de cassation a décidé que la loi de vendémiaire s'appliquait aux dommages occasionnés par la répression : « Attendu qu'en mettant à la charge des communes la réparation des délits contre les personnes et les propriétés et les dommages-intérêts qui en résultent, la loi ne fait aucune distinction entre les pertes auxquelles ces délits ont donné lieu, et celles causées par les moyens employés par la défense ; que l'emploi de ces moyens, étant nécessité par l'attaque, en est une conséquence et que les pertes qui en résultent, ayant la même cause, doivent être soumises aux mêmes règles (1).

D'ailleurs les dommages auxquels a donné lieu la répression sont nécessités, comme les autres, par l'insuffisance de la réaction des habitants au début de l'émeute.

On a soutenu cependant que cette responsabilité irait contre le but de la loi, qu'elle serait de nature à arrêter ou à gêner la répression (2). Nous ne pouvons l'admettre.

(1) CASS., 13 avril 1842, D., 42, 1, 215. — En ce sens : SOURDAT, *op. cit.*, n° 1409. — DALLOZ, *Rép.*, n° 2675. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, n° 86. — CASS., 23 février 1875, D., 75, 1, 201, texte et notes. — CASS., 27 fév. 1875, D., 76, 5, 112. — MARSEILLE, 21 déc. 1872, S., 73, 2, 55. — LIÈGE, 1^{er} fév. 1879, Belgique judiciaire, 79.261. — BRUGES, 4 fév. et 16 juin 1890, Belgique judiciaire, 90, 1022. — BRUXELLES, 10 fév. 1894, Pasirisie belge, 1894, III, 119.

(2) En ce sens, LYON, 31 mai 1839, D., *Rép.*, n° 2665. — TOULOUSE, 31 juillet 1844, D., *Rép.*, n° 2675. — RENDU, *op. cit.*, nos 15 et 16. — CHOPPARD, *op. cit.*, p. 152.

Quand il y a délit commis à force ouverte par un attroupement, la responsabilité communale entre donc en jeu. Il y a présomption de faute contre les habitants. Cette présomption ne disparaît, et, avec elle, cette responsabilité que dans de rares exceptions.

CHAPITRE IV

EXCEPTIONS QUE PEUVENT INVOQUER LES COMMUNES

Une seule exception est prévue par le texte dans l'article 5, nous verrons s'il n'en faut point admettre d'autres.

SECTION I. — Exception prévue par le texte.

« Dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité ».

Ainsi la commune n'encourt aucune responsabilité : 1° lorsque ses habitants n'ont pas pris part aux désordres commis sur son territoire et que les attroupements étaient exclusivement composés d'étrangers ; 2° lorsqu'elle a pris toutes les mesures possibles pour prévenir les rassemblements et en faire connaître les auteurs.

Ces deux conditions sont-elles exigées cumulativement ou chacune d'elles est-elle suffisante pour libérer la commune ?

La question a été vivement débattue.

Certains tribunaux, soucieux d'atténuer les rigueurs du décret, ont décidé qu'une commune était irresponsable par cela seul qu'elle avait pris toutes les mesures en son pouvoir (1).

Il a fallu, pour soutenir cette thèse, admettre que le fondement de la responsabilité était la faute de la commune, de la municipalité. On a prétendu, aussi, que ce serait « méconnaître le but de la loi que de rendre une commune responsable de la présence de quelques-uns de ses habitants dans un rassemblement séditieux formé sur son territoire, lorsque, d'ailleurs, ses officiers municipaux, secondés par la majorité des dits habitants, auraient pris toutes les mesures qui étaient en leur pouvoir pour prévenir et dissiper ce rassemblement et pour en faire connaître les auteurs, puisque, avec ce système, la majorité des habitants serait sans intérêt à dissiper et réprimer les attroupements » (2).

En réalité, c'était là changer la loi dans son esprit et dans son texte. C'était transformer une mesure de rigueur, basée sur la faute des habitants, en une application normale des principes des articles 1382 et 1384, basée sur la faute des municipalités. La jurisprudence refusait de faire le procès de la loi pour la pouvoir transformer.

Nous avons établi que la faute recherchée par la loi est celle des habitants. Comment donc supposer que les habitants puissent être coupables sans que la commune soit responsable ? Ne serait-il pas de la dernière

(1) En ce sens, BORDEAUX, 22 août 1839, D., *Rép.*, n° 2.678. — CASS., 6 avril 1836, D., *Rép.*, n° 2.637. — Chambres réunies, CASS., 15 mai 1841, D., *Ibidem*, n° 2.657. — DUVIVIER, *op. cit.*, p. 112.

(2) Arrêt précité du 15 mai 1841.

inconséquence de rendre une commune responsable des dégâts commis sur les territoires voisins par ses habitants, et de l'exonérer des dommages qu'ils commettent chez elle ? Les officiers municipaux sont-ils plus en faute au premier cas !

Et quelle limite assigner à cette exception ? Vaudrait-elle encore au cas où les attroupements auraient été composés uniquement des habitants de la commune où se produisent les dégâts, voire de la majorité de ses habitants ? En bonne logique, oui, et les textes ne posent pas de limite. L'on arrive ainsi à établir le désaccord le plus complet entre les dispositions de la loi et son esprit.

Comment, par ailleurs, expliquer l'article 2 en donnant ce sens à l'article 5 ? Comment prononcer une amende contre la commune, c'est-à-dire une responsabilité pénale exorbitante du droit commun pour le cas où quelques-uns de ses habitants ont pris part à l'émeute, et la décharger en cette hypothèse de la responsabilité civile ?

L'article 1^{er} du titre IV est d'ailleurs conçu en termes généraux et n'admet d'autres exceptions que celles prévues et dictées par la loi elle-même. Or, le texte de l'article est formel, il réunit les deux conditions en question par la conjonction « et » pour en faire une seule cause d'énumération. S'il s'agissait de deux exceptions différentes, il emploierait une disjonctive quelconque.

Les tribunaux se sont rangés à cette interprétation de la loi ; la Cour de cassation, renonçant à sa thèse, les a suivis. Les auteurs sont tous de cet avis (1).

(1) RENNES, 18 janv. 1834, D., *Rép.* n° 2.679, — COLMAR, 26 avril

Mais si les délits ont été commis par des individus étrangers à la commune, celle-ci est évidemment dégagée de toute responsabilité quand elle a fait tout son devoir. C'est d'ailleurs à elle d'établir qu'elle peut se réclamer de l'article 5, en prouvant : 1° que les attroupements étaient composés d'étrangers (1) ; 2° qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour les prévenir et réprimer ; 3° qu'elle a fait le possible pour les découvrir (2).

1834, D., *op. cit.*, n° 2.680.— PARIS, 29 août 1834, D., *op. cit.*, n° 2.657. — PARIS, 22 nov. 1834, D., *eod. loc.* — BRUXELLES, 1831, D., *op. cit.*, n° 2.694.— NIMES, 3 août 1837, D., *op. cit.*, n° 2.690.— ORLÉANS, 8 fév. 1839, D., *op. cit.*, n° 2.657.— BORDEAUX, 22 août 1839, D., *op. cit.*, n° 2.678.— ORLÉANS, 30 juin 1849, D., 49, 2, 145.— ORLÉANS, 9 août 1850, S., 51, 2, 693. — LYON, 17 août 1849, D., 49, 3, 79. — AIX, 15 nov. 1853, D., 55, 2, 9.— LYON, 10 août 1869, D., 70, 1, 193. — CASS., 24 juil. 1837, D., *eod. loc.* — CASS., 5 mars 1839, D., *op. cit.*, n° 2.679, 3. — CASS. BELGIQUE, 29 oct. 1834, D., *eod. loc.* — CASS., 14 janv. 1852, D., 52, 1, 155. — Cf. SOURDAT, *op. cit.*, t. II, n° 1.404.— RENDU, *op. cit.*, n° 28.— DALLOZ, *Rép.*, n° 2.679 et 2.688. — FOUCART, *op. cit.*, n° 1.649.— CHOPPART, *op. cit.*, p. 158. — MICHOD, *De la responsabilité des communes*, *op. cit.*, p. 43. — VEL-DURAND, *op. cit.*, p. 41.— La jurisprudence belge est en ce sens. — Cf. MARCQ, *op. cit.*, p. 89.

(1) C'est-à-dire de personnes qui en fait ne vivent pas dans la commune, quel que soit d'ailleurs leur domicile légal. Toutefois les militaires en garnison dans une commune sont considérés comme lui étant étrangers : AIX, 2 juin 1832, S., 32, 2, 521.— NIMES, 3 août 1837, S., 37, 2, 59.— ANVERS, 18 mars 1882, *Revue gén. d'adm.*, 82, II, 359. — Si l'attroupement est composé d'étrangers et d'habitants de la commune, il faut, pour que la commune soit de ce seul fait toujours responsable, que le nombre de ses habitants ou leur attitude ait pu influencer sur la formation du rassemblement ou sur ses actes. Il a été jugé, par exemple, que bien que dans un rassemblement composé de douze à quinze cents individus qui ont pillé des grains, il y ait eu une douzaine d'habitants de la commune, isolés et sans aucune qualité de chefs ou de provocateurs, la commune, qui a fait tout ce qui était en son pouvoir pour empêcher le pillage, ne saurait être déclarée responsable.— CASS., 30 décemb. 1824, D., *Rép.*, n° 2.688.

(2) METZ, 5 juin 1833, D., *Rép.*, n° 2.683.

Cette exception est-elle la seule ? En dehors de ce texte ne peut-on en admettre d'autres ?

SECTION II. — Provocation de la victime.

La provocation de la victime décharge-t-elle la commune de toute responsabilité ?

Il est certain que non.

Le décret ne pose aucune exception en ce sens. A quel signe, d'ailleurs, reconnaîtrait-on une provocation ? A des faits antérieurs ou postérieurs au rassemblement ? Et dans quelles limites ?

Remarquons qu'aux termes du code pénal la provocation ne fait disparaître l'infraction que s'il s'agit d'injures (code pénal, art. 471, n° 11). S'il s'agit de voies de fait contre les personnes ou d'attaques contre les propriétés, la provocation est admise comme excuse et son effet est de faire abaisser la peine, mais elle ne fait pas disparaître le délit, et laisse subsister l'obligation de le réparer (code pénal, art. 326).

Il a donc été jugé que l'irritation occasionnée par un journal ne justifie pas les violences exercées dans ses bureaux par des rassemblements (1).

SECTION III. — But de l'attroupement.

Faut-il s'occuper de l'intention qui a guidé les auteurs du délit ? Faut-il avoir égard au but qu'a poursuivi l'attroupement ? La question s'est présentée tan-

(1) BORDEAUX, 22 août 1839, D., *Rép.*, n° 2,678. — TERMONDE, 13 février 1873, *Belgique judiciaire*, 1873, 817. — BRUXELLES, 20 juin 1885, *Belgique judiciaire*, 1885, 833. — PANDECTES FRANÇAISES, v° *Responsabilité civile*, n°s 468 et s. — SOURDAT, *op. cit.*, t. I, n°s 662 et s.

tôt pour des attroupements formés dans un *but inoffensif* et licite, tantôt pour des attroupements présentant un caractère *politique*.

Il importe, avant de l'examiner, de se rappeler le but de la loi et la nature des délits qu'elle a voulu réprimer si rigoureusement. « Cette loi n'entend pas transporter à la commune le soin de la police ordinaire, ni charger les citoyens de se protéger réciproquement contre tous les délits privés. C'est le rassemblement séditieux, c'est la révolte contre l'autorité, c'est l'émeute qu'elle a en vue ; ce qu'elle tend à réprimer par le moyen énergique qu'elle emploie, c'est l'attentat sortant des conditions ordinaires et ne menaçant plus seulement les individus, mais la sécurité de la commune, mais l'action régulière des pouvoirs publics, mais l'ordre social lui-même » (1).

§ 1. — Rassemblements licites et inoffensifs.

La question s'est présentée nettement devant les tribunaux.

Une foule réunie pour assister à un spectacle, mécontente de l'inexécution du programme, avait dévasté le théâtre. Ces faits étaient-ils de nature à amener l'application de la responsabilité communale ?

Pour la négative, on invoquait le temps où fut rendu le décret de vendémiaire et les circonstances qui l'ont motivé. Le législateur a visé les attroupements séditieux qui se forment sous les yeux des autorités municipales avec un caractère menaçant pour l'ordre public et la sécurité générale. Il faut que, dès leur point

(1) RENDU, *op. cit.*, n° 10.

de départ et leur formation, ils se manifestent comme un danger public assez sérieux pour mettre en éveil la vigilance de l'autorité. Dans de pareils cas, la loi veut que les officiers municipaux dissipent l'attroupement.

Lorsqu'il s'agit, comme dans l'espèce, de désordres commis dans une enceinte privée, dans un théâtre, lorsque la foule s'y est rendue paisible et qu'elle n'est devenue tumultueuse et méchante que pour une cause personnelle à l'entrepreneur du spectacle, l'on se trouve en dehors de la loi spéciale. L'autorité municipale ne devait nullement faire un déploiement de forces, comme en eût nécessité la même foule attroupée avec des dispositions séditieuses sur la voie publique.

Malgré ces considérations, la Cour suprême a rendu la commune responsable du dommage causé à l'entrepreneur. Elle s'est fondée sur la généralité du texte. Il nous semble qu'elle ne pouvait que la constater (1).

§ 2. — *Rassemblements politiques.*

Quand les attroupements ont un caractère, un but politique, peut-on leur appliquer la loi? La difficulté vient de ce que les règles de la politique échappent aux formules de nos codes et de ce que, en thèse générale, ses moyens d'action, absous par le succès, échappent à la répression de nos lois positives.

Une première opinion établit cette distinction et affranchit ici la commune de toute responsabilité.

En voici les bases :

Un mouvement politique ne limite pas son action au territoire communal sur lequel il se manifeste. Il est

(1) CASS., 10 août 1869, S., 70, 1, 153 et la note.

l'œuvre, le résultat d'une surexcitation dont les racines s'étendent à tout le pays, et toute manifestation de ce genre est le signal ou la conséquence d'un mouvement général.

Ce n'est plus dès lors une question d'intérêt local. C'est à l'Etat d'intervenir et d'assurer la sûreté générale. L'autorité municipale doit seconder les efforts des autorités supérieures, mais sa responsabilité juridique disparaît par suite de leur intervention.

Ce raisonnement, basé sur l'esprit de la loi, se fortifie d'un argument de texte. La loi de vendémiaire est intitulée : « Décret sur la police intérieure des communes ». Une attaque dirigée contre le gouvernement échappe à ses prévisions.

Ce système a pris naissance à propos des troubles de Paris, dont la fréquence et la gravité prenaient un caractère exceptionnel. Il a gagné une importance particulière au fait que cette ville est affranchie de la responsabilité (1).

L'opinion contraire semble à la fois plus juridique et plus politique.

La loi a précisément été faite à une époque de troubles politiques et dans le but de les combattre.

L'objection tirée de l'intitulé du décret est peu sérieuse ; cet intitulé est naturel puisque le décret ne parle que de la responsabilité communale et des autorités communales. Le décret du 11 floréal an III, qui ordonna la préparation de la loi de vendémiaire, indique d'ailleurs sa portée : « Le comité de législation

(1) En ce sens, Cass., 6 avril 1836, D., *Rép.*, n° 2.657. — PARIS, 20 mars 1838, D., *Rép.*, n° 2.694. — PARIS, 9 juillet 1841, D., 41, 2, 252. — Cass., 10 août 1869, D., 70, 1, 193, texte et note.

rendra compte incessamment de l'état de la législation sur la responsabilité civile des communes et de la force armée, dans le cas de trouble à la tranquillité publique, d'émeute ou de sédition ».

L'autre objection n'a pas plus de valeur : le but du législateur a été de rendre chaque commune responsable et solidaire de la sécurité générale. Les troubles politiques ne prennent pas de suite les proportions d'une guerre civile. L'émeute n'est au début qu'une effervescence qu'une autorité prudente et énergique calmerait facilement. Si elle est favorisée par la coupable somnolence des autorités municipales et l'égoïste insouciance des citoyens, elle s'organise et grandit. La première autorité appelée à la réprimer est l'autorité municipale ; plus le danger est grand, plus ses devoirs sont rigoureux.

Cette opinion est le plus généralement admise (1).

Toutefois, il semble impossible d'appliquer cette solution au cas de guerre civile, à « ces crises politiques qui relâchent le lien social, qui paralysent complètement l'autorité, qui établissent une véritable guerre civile entre une ou plusieurs provinces, qui opposent des autorités de fait à l'autorité légale, qui rendent les lois impuissantes et l'action de l'autorité impossible ».

(1) BRUXELLES, 20 septembre 1831. — ORLÉANS, 3 février 1838, D., *Rép.*, n° 2 657. — ORLÉANS, 8 février 1839, D., *Rép.*, *eod. loc.* — CASS., 14 janvier 1852, S., 1852, 1, 97. — AIX, 15 novembre 1853, D., 55, 2, 9. — TRIB. DE MARSEILLE, 21 décembre 1872, S., 73, 2, 55. — CASS., 23 février 1875, D., 75, 1, 201, texte et note. — CONS. D'ÉTAT, 25 janvier 1876, Lebon, 76, p. 962. — PARIS, 15 février 1878, D., 81, 1, 471. — Cf. DALLOZ, *Rép.*, n° 2.694. — RENDU, *op. cit.*, n° 19. — FOUCART, *op. cit.*, p. 510. — BÉQUET, *op. cit.*, v° *Commune*, n° 2.135. — SPIRE, *op. cit.*, p. 139. — VEL-DURAND, *op. cit.*, p. 42. — SOURDAT, *op. cit.*, t. II, nos 1.108 et s.

Ainsi en ont décidé la Cour de cassation, puis la Cour d'Orléans (1). L'on rentre alors dans l'exception suivante.

SECTION IV. — Faits de guerre.

A plus forte raison doit-on décider que les communes ne sont point responsables des actes de dévastation et de pillage commis en temps de guerre par les troupes ennemies. Certes les dommages que subissent les particuliers sont profondément regrettables et injustifiables. Mais cette hypothèse n'a plus rien de commun avec le texte ni avec l'esprit de notre loi (2).

C'est à l'idée de *force majeure* qu'il faut rattacher le principe de l'irresponsabilité de l'Etat à raison des fléaux calamiteux, des troubles révolutionnaires et des faits de guerre » (3).

« *Le fait de guerre* n'est pas tout événement occasionné par la guerre, mais seulement celui qui s'im-

(1) Cass., 17 juin 1822, D., 22, 1, 403. — ORLÉANS, arrêt précité du 8 fév. 1839, D., 39, 2, 217. — Dans le même sens, RENDU, *op. cit.*, n° 20. — DALLOZ, *Rép.*, n° 2.694. — Sur les caractères distinctifs de la guerre civile, v. notamment VALFRAMBERT, *op. cit.*, p. 52 et s., et p. 116 et s.

(2) CONS. D'ETAT, 11 fév. 1824, D., *Rép.*, n° 2.695 ; — 27 avril 1825 ; — 9 juin 1830. — CHARTRES, 2 août 1872, S., 72, 2, 281. — CONS. D'ETAT, 9 mai 1873 ; — 8 août 73 ; — 14 nov. 73 ; — 1^{er} mai 74 ; — 13 nov. 74 ; — 11 déc. 74 ; — 30 juin 76. — PARIS, 19 juin 1874, *Le Droit* du 25 juin 1874. — CASS., 12 nov. 79, D., 80, 1, 135. — CONS. D'ETAT, 3 mars 1905, D., 06, 3, 47. — CONS. D'ETAT, 22 fév. 1907, Lebon, p. 185.

(3) TESSIER dans BEQUET, *op. cit.*, v° *Responsabilité*, n° 208. — BALLOT, *Des effets de la guerre*, p. 49. — MORIN, *Lois relatives à la guerre*, t. II, p. 46 et s. — TIRARD, *op. cit.*, p. 222 à 224. — Et surtout LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, 1887, t. II, p. 51 à 64.

pose comme le résultat d'une force majeure ou d'une nécessité immédiate de la lutte » (1).

Il faut, aussi, distinguer nettement des dégâts causés par l'ennemi, les réquisitions qu'il opère. « Il est des charges qui, bien qu'imposées par la force dont dispose l'ennemi, sont établies entre les belligérants d'après certaines règles et avec des formes qui leur attribuent une apparence de légalité. Il est admis que la communauté des habitants du territoire occupé, et non les habitants directement lésés, doivent les supporter ; et, lorsque des citoyens en ont personnellement fait l'avance, ils ont payé une dette commune, et un recours leur est accordé contre leurs communistes, en vertu de l'action de gestion d'affaires, aux termes des articles 1375, 1999 et 2000 du Code civil.

Toutefois ce recours ouvert à l'habitant ne peut avoir lieu que lorsque la réquisition a été régulièrement faite et que l'habitant, au lieu d'être victime d'une perte personnelle, a acquitté, par suite de mesures en quelque sorte régulières, la contribution qui pesait sur la commune occupée et qui devait être à la charge de la population. Mais, quant à la preuve de l'existence de cette réquisition, on comprend qu'elle soit livrée à l'appréciation des faits de chaque affaire. La réquisi-

(1) LAFERRIÈRE, *op. cit.*, p. 55. Il est très important d'observer ce critère, sans quoi l'on tombe dans l'erreur de M. Dailly : « La responsabilité de la commune a été admise quand il s'agissait de faits de guerre. C'est ce qui a été décidé pour la commune de Caluire (Rhône), dont le maire avait assigné pour logement, à des soldats indisciplinés, un établissement congréganiste dont les habitants avaient été expulsés par les soldats... » (*De la responsabilité des personnes morales à raison des actes de leurs agents*, thèse, 1905, p. 126). Ce n'est pas là un fait de guerre.

tion doit être faite, sans doute, par l'intermédiaire de l'autorité municipale, mais si elle a été faite directement par l'ennemi à l'habitant, elle n'en incombe pas moins à la commune » (1).

La solidarité qui unit les citoyens dans les malheurs nationaux trouve, dans ces cas de guerre — étrangère ou civile, — une ample matière à s'exercer. La Nation décide, par l'organe de ses représentants, dans quelle mesure elle croit juste et possible d'indemniser ceux que la guerre a le plus cruellement éprouvés. Mais ce sont là des secours purement gracieux.

Après les événements de 1848, après les désastres de 1870-1871, l'Etat accorda ainsi des secours importants (2).

SECTION V. — Désorganisation de l'administration communale.

La loi de vendémiaire est-elle applicable lorsque des événements quelconques ont désorganisé la municipalité et privé la commune de sa représentation légale ?

Cette question a divisé les tribunaux.

Quelques arrêts ont admis l'irresponsabilité de la commune. La loi de vendémiaire, dit-on, suppose les communes organisées et ayant des moyens d'action effi-

(1) TRIB. DE GRAY, 29 août 71, S., 71, 2, 76. — ROUEN, 30 janv. 72, S., 72, 2, 188. — ORLÉANS, 8 mars 72, S., 72, 1, 188. — ANGERS, 20 juin 72, S., 72, 2, 227. — CASS., 13 et 14 mai 73, D., 74, 1, 269. — CASS., 20 avril 74, D., 74, 1, 240. — CASS., 20 janv. 75, D., 75, 1, 209. — CASS., 1^{er} mai 76, D., 76, 1, 441. — CASS., 12 avril 1880, D., 80, 1, 421. — CASS., 7 fév. 82, D., 82, 1, 57. — CASS., 15 mars 82, D., 83, 1, 374. — Cf. BEQUET, *op. et verb. cit.*, n^{os} 2.159, 2.160, p. 140. — VEL-DURAND, *Revue du Droit public*, 1905, p. 51 à 55 et 61 à 67. — LESCUYER, *La responsabilité des communes*, *Rev. gén. d'adm.*, 86, t. III, p. 163.

(2) Nous en reparlerons à propos de Paris.

caces ; elle suppose le jeu régulier des institutions et toutes les garanties qui permettent aux citoyens d'agir sous la protection des lois et avec le secours des autorités légales. Dès lors, quand les municipalités sont dans la désorganisation la plus complète, quand les lois sont sans force, les magistrats sans autorité, les communes se trouvent dans une situation extraordinaire que la loi de vendémiaire n'a certainement pas entendu régler (1).

Cette solution nous semble critiquable. Le principe de solidarité qu'établit la loi ne comporte aucune distinction ; il a été précisément établi pour ces époques troublées où les municipalités sont paralysées dans leur action.

Le concours actif de tous les citoyens à la répression des désordres devient surtout nécessaire lorsque les pouvoirs publics ne fonctionnent plus régulièrement ou sont impuissants à faire respecter les personnes et les propriétés. Au reste, c'est généralement une sédition intérieure qui désorganise le pouvoir municipal, à moins que ce ne soit la faute de la municipalité elle-même. L'une et l'autre causes doivent mettre en jeu, de par leur principe, la responsabilité collective établie par la loi. Il serait étrange, il serait douloureux qu'une commune, après avoir renversé ses autorités et suscité l'anarchie, trouvât son excuse dans ses égarements (2).

(1) En ce sens : Aix, 20 juin 1821, S., 22, 1, 428. — Cass., 27 juin 1822, D., *Rép.*, n° 2.691. — Cass., 5 déc. 1822, D., *Rép.*, n° 2.692. — Cf. *RENDU*, n° 35. — *LESELLYER*, *Traité de droit criminel*, t. II, n° 736.

(2) En ce sens, BRUXELLES, 15 juillet 1832, D., *Rép.*, n° 2.693. — Cass., 14 janvier 1832, D., 52, 1, 155. — Aix, 15 novembre 1833, D., 55, 2, 9. — Cf. *SOURDAT*, *op. cit.*, n° 1.387.

SECTION VI. -- État de siège.

Que décider quand la commune est soumise à l'état de siège ?

La loi du 9 août 1849 (art. 7) dispose qu'aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent à l'autorité militaire ; néanmoins, l'autorité civile continue à exercer ceux de ces pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie.

Choppard s'en préoccupait en 1874 et concluait à l'irresponsabilité des communes en état de siège (1).

La question se posa devant les tribunaux en 1875.

La ville de Lyon était-elle responsable des dommages causés par une émeute, alors que l'état de siège était déclaré ?

Le tribunal décida l'affirmative attendu « que cet état de siège ne dispense pas les citoyens de concourir au maintien de l'ordre » et attendu que, le maire pouvant convoquer la garde nationale et ne l'ayant pas fait, la commune n'avait pas pris toutes les mesures en son pouvoir. Sur le pourvoi formé par la ville, la Cour de cassation déclare que « cette partie du moyen manquait en fait, puisqu'il résultait des déclarations du jugement attaqué que la commune de Lyon n'avait pas même usé, pour prévenir le désordre, des pouvoirs que l'état de siège lui avait laissés » (2).

(1) *Op. cit.*, p. 165, 166.

(2) *Cass.*, 23 fév. 1875, *D.*, 75, 1, 201. — En ce sens, *BESANÇON*, 24 août 1874, *S.*, 74, 2, 284. — *Cass.*, 27 avril 1875, *D.*, 75, 1, 483. — *CONS. D'ETAT*, 25 janv. 1876, *Lebon*, 76, p. 962.

Cette solution était la seule susceptible de s'accorder avec l'esprit et le texte de la loi.

La faute des habitants qui est le fondement de la loi, reste entière, au cas même où le maire est dépouillé de tout pouvoir (1).

SECTION VII. — Paris.

Il nous faut enfin parler d'une exception admise par la jurisprudence et qui a une importance toute particulière : la loi de vendémiaire ne s'applique pas à Paris.

Est-ce parce que la police y est confiée à l'Etat ? Est-ce parce que Paris est le siège du gouvernement et que les émeutes y revêtent généralement une forme politique ?

Il est réellement difficile de le dire, tant cette exception semble illogique, tant elle est en désaccord avec les solutions données plus haut pour des hypothèses analogues.

Voyons donc comment s'est posée la question.

Après l'insurrection de 1832, pendant laquelle les magasins de plusieurs armuriers de Paris furent livrés au pillage, les propriétaires demandèrent à la ville de les indemniser des pertes éprouvées.

Le 29 août 1834, la *Cour d'appel de Paris* accueillit leur demande, « considérant que cette loi s'applique aux grandes comme aux petites communes, ainsi que

(1) La question est la même que celle de la responsabilité de la commune — qui a pris toutes les mesures possibles, — qui n'a pas la disposition de la police ni de la force armée, — ou dont l'organisation municipale a disparu.

le reconnaît un avis du Conseil d'Etat du 2 juin 1800 (13 prairial an VIII) » (1).

Sur le pourvoi de la ville de Paris, après un remarquable réquisitoire de M. Dupin concluant à la non-application de la loi à Paris, la *Cour de Cassation* cassa l'arrêt sans d'ailleurs se prononcer sur cette question même, en se basant simplement sur la non-applicabilité de la loi de vendémiaire aux événements de 1832, et sur ce fait « entre autres motifs, que la loi de vendémiaire an IV contient des exceptions qui eussent affranchi la ville de Paris de toute responsabilité » (2).

L'affaire fut renvoyée devant la *Cour d'Orléans*. Le 8 février 1839, elle confirma la doctrine de la Cour de Paris. Son arrêt était fortement motivé (3).

« Attendu que... cette loi est générale ; — qu'elle ne contient ni dans son texte, ni dans son esprit, aucune exception en faveur de la ville de Paris... ; que pour prévenir les troubles sans cesse renaissants à l'intérieur, et surtout à Paris, il importait, pour le maintien de l'ordre public et pour la protection des membres de chaque cité, que la responsabilité des communes ne pût pas être éludée ; — que, quelque rigoureuses que soient quelques-unes des dispositions de cette loi, elle n'en est pas moins applicable dans son ensemble à toutes les communes de France sans exception ; — que son principe est à la fois équitable et politique ; —

(1) D., *Rép.*, n° 2 657. — Dans le même sens, 22 déc. 1834, S., 35, 2, 92 et 29 déc. 1834, S., 35, 2, 97.

(2) Cass., 6 avril 1836, D., *Rép.*, n° 2.657, S., 36, 1, 257. Neuf arrêts en ce sens ont été rendus le même jour.

(3) D., *Rép.*, *ibidem*, S., 39, 2, 285.

qu'au milieu des désordres qui troublaient la France à cette époque, le législateur a voulu que chaque cité fût protégée par ses habitants...; — que l'on conçoit aisément que l'application de ce principe est surtout nécessaire dans les grandes cités, et particulièrement dans celles où une grande agglomération d'habitants rend les attroupements plus faciles et plus fréquents, mais aussi les moyens de répression plus prompts et plus efficaces; — que dès lors, rendre inapplicable à la ville de Paris la loi de vendémiaire, ce serait refuser au maintien de l'ordre en général et aux intérêts des particuliers, la garantie salutaire créée par la loi de l'an IV, et établir pour la commune un privilège funeste à ses habitants; — qu'en vain on objecte la constitution spéciale de la commune de Paris, les fonctions exceptionnelles de ses administrateurs, non élus par la cité, mais nommés par le pouvoir exécutif; — qu'en effet, et d'abord, il faut à cet égard pour interpréter la loi, se reporter à l'état de choses existant en l'an IV, où la municipalité de Paris était aussi le produit de l'élection; — que, d'un autre côté, il faut considérer que le préfet de la Seine et le préfet de police, investis aujourd'hui des pouvoirs exercés dans les autres communes par les maires et leurs adjoints, ont, comme ceux-ci, le droit et le devoir d'appeler tous les habitants pour les faire concourir au maintien de l'ordre; — que, dès lors, pour la ville de Paris comme pour les autres communes, on doit admettre le principe de la responsabilité ».

Sur un nouveau pourvoi de la ville de Paris, l'affaire revint devant la *Cour de Cassation* (1). M. Dupin sou-

(1) D., *Rép.*, *ibidem* ou S., 41, 1, 373.

tint et développa les motifs de son réquisitoire, il proposa trois moyens de cassation : 1° « La loi du 10 vendémiaire an IV a-t-elle été faite pour la commune de Paris, lui est-elle applicable aujourd'hui ? » 2° « Est-elle applicable à des insurrections de la nature de celle des journées de juin ? » 3° « Peut-on dire surtout qu'elle soit applicable dans le sens des articles 5 et 8 de la loi, lorsque la commune a contribué autant qu'il était en elle à la répression de l'insurrection ? »

Le premier moyen, seul, nous intéresse. C'est, du reste, sur lui que le procureur général concentra ses efforts. A cet effet, il examina d'abord si la loi avait été *faite pour la commune de Paris* : 1° Quelle était alors la *situation légale* de la commune de Paris ? 2° Quelle était sa *force* ? 3° Dans quelles *circonstances* fut décrétée la loi ? Puis, après avoir constaté que cette loi s'appliquait à Paris, plus encore qu'à toute autre commune, il se demanda si les changements survenus dans son administration permettaient de *maintenir* cette responsabilité.

« Qu'était donc en l'an IV la commune de Paris ? Qu'était-elle dans la loi ? Qu'était-elle dans les faits ? *L'organisation légale* de la municipalité de Paris se rattache à la loi des 3 mai-27 juin 1790. Cette loi établit pour Paris un maire, un procureur de la commune, deux substituts de ce procureur, un conseil général de 144 membres, ayant ses tribunes, son bureau, ses applaudissements bien plus bruyants, et une force de fait bien plus considérable que celle du corps législatif. Quarante-huit sections, chacune avec son président, son commissaire de police, ses commissaires de section, son assemblée particulière et ses armes ; la

garde nationale pour armée ; le commandant de cette garde pour général ; les quarante-huit commissaires de police pour surveiller. Et toutes ces autorités, toutes, même les commissaires de police, élues par les sections. Telle est la formidable organisation de la municipalité de Paris à cette époque. Et quelles étaient ses attributions ? La loi du 11 août 1792 lui attribue la police de sûreté générale. La loi du lendemain 12 août, affranchit la commune de toute surveillance du département, et la rend libre et indépendante pour tous ses actes de police et de sûreté générale. Quelle fut l'application de ces décrets par la commune de Paris ? C'est elle qui prend la garde de la famille royale au Temple. Puis le recensement des suspects ; les barrières fermées pendant 48 heures ; les visites domiciliaires opérées pendant ce temps, quand toute issue a été fermée à l'évasion ; toutes les prisons peuplées, et bientôt les prisonniers égorgés par les septembriseurs. La loi du 19 septembre 1792, en prescrivant des mesures de sûreté et de tranquillité publique pour la ville de Paris, augmente encore les moyens de surveillance et d'action attribués à la commune et aux sections de Paris...

Telles étaient en droit et d'après les lois, les attributions de la ville de Paris, et dès lors, on conçoit qu'à cette immense délégation de pouvoirs soit attachée une immense responsabilité. Mais il ne suffit pas d'avoir rappelé les lois, continuons de rappeler les *faits*. D'un autre côté, quelle était l'autorité supérieure et gouvernementale à Paris ? Pas de pouvoir exécutif : la Convention et ses comités seulement. Dans cet état, la commune s'érigeait en rivale de la Convention et des

luttres fréquentes s'élevaient entre elles, luttres dans lesquelles chacune se servait de ses moyens : la Convention de ses décrets, la commune de l'insurrection. En effet, l'on peut dire que la commune, avec les sections qui la composaient faisait, laissait faire, ou comprimait l'insurrection à son gré : dès lors ne devait-elle pas en être responsable?... Peu de jours avant le vote de la loi, à la séance du 4 vendémiaire an IV, la Convention, par un premier décret, décida que nul n'aurait le droit, à Paris, de faire marcher la force armée que par les ordres de ceux de ses membres chargés de la diriger. Ce décret parut sans doute insuffisant ; il avait pour but de pourvoir au plus pressé, en attendant la loi qui se préparait dans les comités. Cette loi fut enfin décrétée, mais prenons garde à *quelle date*. Ce fut dans la séance du 10 vendémiaire an IV, quand les élections pour la nouvelle constitution directoriale approchaient, quand les sections de Paris préparaient leur dernière insurrection contre la convention ; lorsque à défaut de municipalité centrale la section Lepelletier s'était nommée section dirigeante ; quand tous les signes avant-coureurs de la lutte s'annonçaient ; trois jours avant la journée du 13 vendémiaire...

Voilà la date de la loi de vendémiaire sur la responsabilité des communes. Cette loi, si elle est applicable à Paris, a donc été faite pour le Paris de l'an IV, le Paris tel qu'il était, tel que l'histoire et la législation nous le représentent aux époques funestes que j'ai rappelées. Mais cette loi, applicable à la redoutable commune de l'an IV, *aura-t-elle pu continuer à être applicable* à la ville de Paris, après que la loi lui aura retiré les terribles pouvoirs dont elle avait abusé, et lui aura

enlevé toute initiative d'action, soit pour le désordre, soit pour la répression... ?

Quant à présent, comme en l'an VIII, la règle générale est toujours que l'administration du département qui renferme le siège du gouvernement et la capitale du royaume exige des institutions administratives spéciales. — L'administration y est partagée entre deux préfets. Les fonctions attribuées aux maires dans les autres villes y sont généralement exercées par le préfet de police et par le préfet du département. — Les fonctions du préfet de police sont déterminées par des règlements exprès. Le préfet du département a retenu toutes les attributions qui n'ont pas été déferées au préfet de police. Et les maires n'ont conservé qu'un petit nombre de fonctions spéciales qui leur ont été expressément laissées, et notamment pour les actes de l'état civil. Il suffit de lire l'arrêté du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris, pour voir que la commune de Paris n'a plus aucun des pouvoirs que suppose nécessairement la loi de vendémiaire an IV...

La loi de vendémiaire an IV, faite pour les communes régies par la loi générale, et pour celle de Paris telle qu'elle était à cette époque, n'est donc plus applicable à la commune de Paris telle qu'elle existe aujourd'hui...

Le *texte* même de cette loi vient encore confirmer cette conséquence..... Les titres 2 et 3 supposent nécessairement à l'autorité municipale, dans chaque commune, les pouvoirs suffisants pour mettre à exécution les moyens qu'elle prescrit pour assurer la police intérieure de chaque commune et pour délivrer les passeports. A cette époque, la commune avait tous ces

moyens en vertu des lois ci-dessus analysées : elle n'en avait même que trop ! Mais aujourd'hui elle n'en a plus aucun. La même responsabilité ne peut donc peser sur elle. Ce serait continuer l'effet après avoir retranché la cause « *cessante ratione legis, cessare quoque debet ejus dispositio* ».

La loi de vendémiaire an IV, ne lui est donc pas applicable... »

Sur ces conclusions, la Cour de Cassation, réunie en audience solennelle, le 15 mai 1841, déclara la loi inapplicable à Paris :

« En ce qui touche le moyen tiré de l'inapplicabilité de la loi du 10 vendémiaire an IV à la ville de Paris, considérée comme siège du gouvernement : — Attendu que l'application aux communes de ce principe de droit naturel qui oblige chaque individu à réparer le dommage qu'il a causé par son fait, son imprudence ou sa négligence, suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression... que c'est le gouvernement lui-même, et non un magistrat municipal, qui veille, à Paris, à la conservation de l'ordre public et qui dispose seul de tous les moyens de surveillance, de prévention et de répression... »

Sur le moyen tiré de ce que l'insurrection de juin sortait du cadre de la loi de vendémiaire, la Cour déclara qu'il était inutile de statuer. Elle admit le troisième moyen, tiré de ce que la commune de Paris avait fait son devoir, bien qu'un certain nombre de ses habitants eussent pris part aux émeutes.

La doctrine de cet arrêt rencontra d'abord une forte résistance de la part des cours d'appel ; elle finit par

triompher et par s'imposer (1). La majorité des auteurs l'a suivie (2).

Il nous semble pourtant que cette opinion a contre elle le texte et l'esprit de la loi et qu'elle ne repose sur aucun fondement.

Le *texte* du décret de l'an IV est général. Si certaines parties en sont tombées en désuétude, on n'en peut rien déduire, sinon son abrogation totale ; ce qui n'est pas admissible.

L'*esprit* qui anime cette loi est la volonté de faire coopérer les citoyens au maintien de l'ordre. Cette coopération est d'autant plus utile, d'autant plus nécessaire, que l'agglomération comprend plus d'habitants et que les attroupements y sont plus faciles et plus fréquents. « Rendre inapplicable à Paris la loi de vendémiaire, ce serait refuser au maintien de l'ordre général et aux intérêts des particuliers la garantie salutaire créée par

(1) PARIS, 9 juillet 1841, D., 41, 2, 252. — CASS., 18 déc. 1843, S., 44, 1, 350. — CASS., 9 avril 1844, S., 44, 1, 317. — CASS., 14 janv. 1852, S., 52, 1, 97. — TRIB. DE LA SEINE, 10 déc. 1873, *Gaz. des Trib.* du 11 déc. 1873. — CASS., 4 mai 1881, D., 81, 1, 471 (rendu contrairement aux conclusions de l'avocat général Desjardins qui fondait la loi de vendémiaire sur l'idée de solidarité et concluait à la responsabilité) *Rev. gén. d'adm.*, 1881, II, 198.

(2) FOUCART, *op. cit.*, t. III, n° 299. — CORMENIN, *op. cit.*, v° *Commune*, t. II, p. 87. — TROLLEY, *op. cit.*, t. IV, n° 1.952. — En sens inverse, DALLOZ, *Rép.*, n° 2.658. — SOURDAT, *op. cit.*, n° 1.381. — FERAUD-GIRAUD, *Rev. de législation et de jurisprudence*, 1852, t. II, p. 322 et s. — VEL-DURAND, *op. cit.*, p. 75 et s. — REVUE GÉNÉRALE D'ADMINISTRATION, 1881, II, 198, Commentaire de l'arrêt de Cass. du 4 mai 1881. — VALFRAMBERT estime que l'Etat doit partager avec la ville de Paris la responsabilité (*op. cit.*, nos 31 à 35). — CHOPPART, qui, dans sa thèse souvent citée ici, avait admis l'irresponsabilité de Paris, a changé d'opinion. V. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1881, p. 427 et s.

la loi de l'an IV, et établir pour cette ville un privilège funeste à ses habitants » (1).

La loi fonde la responsabilité sur la faute des citoyens et non sur celle des officiers municipaux.

Elle vise particulièrement Paris (2).

Par *quoi essaie-t-on de justifier cette irresponsabilité* ? Par cette seule raison que la police y est exercée par un agent direct du gouvernement.

Mais, six jours avant la promulgation de la loi, le 4 vendémiaire, l'Assemblée retirait précisément aux officiers municipaux à Paris, le droit de faire marcher la force armée et le réservait à ses membres. L'on n'en soumit pas moins Paris à cette responsabilité.

Le préfet de police, quand il fait respecter l'ordre dans Paris, n'agit-il pas autant et plus dans l'intérêt de cette ville que dans celui du gouvernement ? N'est-il pas en cela son *représentant* ?

La municipalité lui reste d'ailleurs associée dans ces droits et ces devoirs, puisqu'aux termes de la loi du 10 avril 1831, les maires et adjoints ont le droit d'y requérir l'assistance de la force publique et de sommer les attroupements séditieux de se disperser.

Et si ce raisonnement est juste, *comment le limiter* à Paris ? Comment est-il valable ici et faux en ce qui concerne Lyon ? (3) Comment ne l'a-t-on pas appliqué

(1) ORLÉANS, 8 février 1839, précité.

(2) V. notre étude sur les origines de la loi notamment p. 47, note 1, V. aussi PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 197 et les conclusions de l'avocat général Desjardins devant la Cour de Cassation (4 mai 1881, D., 81, 1, 471).

(3) Comp. CASS., 14 janv. 1852, D., 52, 1, 155. — CASS., 23 fév. 1875, D., 75, 1, 201. — CONS. D'ÉTAT, 25 janv. 1876, Lebon, 76, p. 962. — CASS., 10 août 1869, S., 70, 1, 153 et la note ou D., 70, 1, 193 et la note. — TRIB. CIV. DE LYON, 23 mars 1891, *Rev. gén. d'adm.*, 1892, II, 333.

aux chefs-lieux de départements dont la population excède 40.000 âmes, quand, de 1855 à 1867, ils furent placés pour la police, sous la direction du préfet ?

Il suppose que le fondement de la responsabilité est dans la faute des municipalités (1). N'avons-nous pas vu pourtant que la commune reste responsable quand elle est privée de sa représentation légale ?

Certes, il est impossible de méconnaître l'ingérence considérable de l'Etat dans la police de la ville de Paris. Il enlève à l'autorité municipale la majeure partie de ses moyens d'action.

On pouvait en conclure à l'opportunité d'une réforme législative ; on ne pouvait en déduire cette abrogation partielle de la loi.

Quoique l'Etat ne puisse, en cette matière, être considéré comme responsable, il importe de remarquer que le législateur, dans deux circonstances tout à fait exceptionnelles, a cru devoir mettre à sa charge une partie des dommages occasionnés à Paris par des troubles politiques.

Après la *révolution de 1848*, par un décret du 24 décembre 1851 (2), le Gouvernement accorda une indemnité aux particuliers pour les dommages qu'ils avaient éprouvés. Il motiva cette mesure dans le préambule, mais évita de se prononcer sur la question de la responsabilité de la ville de Paris :

« Considérant qu'aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont responsables des délits commis à force ouverte par des attroupements ou

(1) V. les considérants de l'arrêt précité du 4 mai 1881.

(2) Comp. décrets des 6 mars 1848, 2 septembre 1850, 5 décembre 1851. — Cf. SPIRE, *op. cit.*, p. 98 et s.

des rassemblements ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu ;

Considérant néanmoins que la ville de Paris est dans une situation exceptionnelle, qui n'autorise pas d'une manière absolue à faire peser sur elle cette responsabilité ;

Considérant que si l'Etat n'est soumis, à cet égard, à aucune obligation légale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique de réparer des malheurs immérités et d'effacer autant que possible les douloureux souvenirs de nos discordes civiles ».

Après la *guerre de 1870 et l'insurrection* du 18 mars 1871, l'Assemblée nationale songea à réparer les dommages causés (1).

Une première loi, du 6 septembre 1871, eut pour objet principal d'accorder un dédommagement aux victimes de l'invasion allemande ; mais elle disposa dans son article 4 : « qu'une somme de 6 millions de francs serait mise à la disposition des ministres des finances et de l'intérieur pour être répartie entre ceux qui ont le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'armée française pour entrer dans Paris » (2).

La loi du 7 avril 1873 accorda à la ville de Paris une somme de 140 millions de francs. Moyennant cette allocation, la ville de Paris supportera, dit la loi : « 1° le paiement du solde des indemnités restant dues pour la réparation des dommages matériels causés à l'intérieur

(1) V. sur ce sujet la très intéressante étude que M. Valframbert consacrait spécialement à cette question en 1871, avant que n'intervint aucune solution. Il y concluait au partage de la responsabilité entre l'Etat et la ville de Paris (VALFRAMBERT, *op. cit.*, p. 111 à 125).

(2) V. *J. off.* des 6 et 7 sept. 1871.

ou à l'entour de Paris par le fait des opérations militaires du second siège ; 2° la réparation des dommages matériels soufferts par les propriétés mobilières et immobilières de Paris et de ses alentours, et résultant de l'insurrection de 1871 » (art. 2).

« Le solde qui restera libre aux mains de la ville, après que les paiements ci-dessus auront été effectués, représentera le dédommagement qui lui est accordé pour le surplus de sa réclamation » (art. 4).

« Au moyen de l'allocation votée dans l'article 1^{er}, la ville de Paris ne pourra exercer contre l'Etat aucune réclamation, tant à raison du remboursement du solde de la contribution de guerre de 200 millions que du remboursement de ses dépenses de guerre et des pertes qu'elle a subies par suite de l'insurrection du 18 mars 1871 » (art. 5).

Une loi du 28 juillet 1874 complète ces dispositions.

Le décret de 1851 et les lois de 1871, 1873 et 1874 ne contiennent, on le voit, aucun principe de responsabilité. Ils ne modifient en rien la situation légale de Paris. L'Etat, qui accorde ces sommes, se défend de les verser à titre d'indemnité. Il est en effet certain qu'il ne les doit pas. Ce sont des secours spéciaux inspirés par des principes généraux de solidarité et de politique (1).

(1) CASS., 41 décembre 1878, D., 79, 1, 117. — CASS., 4 mai 1881, D., 81, 1, 471. — Comp. THIERS, « Il ne s'agit pas ici d'une dette, mais d'un acte de bienfaisance et de générosité nationales... » (séance de l'Assemblée nationale du 5 août 1871). — Rapport au ministre de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1871, par le conseiller d'Etat DURANGEL, le 8 sept. 1873, *J. off.* du 24 sept. 1873. — SPIRE, *op. cit.*, p. 99 et s. — SOURDOIS, *De l'évolution, du fondement et de l'étendue de la responsabilité de l'Etat agissant dans l'exercice de la puissance publique*, thèse, Bordeaux, 1908, p. 148 et s.

Ce n'est pas un des moindres inconvénients de cette situation équivoque. Le règlement de ces secours appartient souverainement aux commissions administratives chargées de les distribuer, et ne peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux (1).

A propos de toutes ces hypothèses, invoquées par les communes comme cas d'irresponsabilité, nous devons remarquer que l'exception de force majeure peut toujours être plaidée par une commune. Il appartient souverainement aux juges du fond d'en apprécier la valeur ; une telle décision échappe à la censure de la Cour de cassation (2).

Maintenant que nous connaissons les cas où la responsabilité communale est valablement invoquée, recherchons brièvement quelles personnes peuvent en bénéficier.

(1) TRIB. DE LA SEINE, 10 déc. 1873, *Gaz. des trib.* des 27 nov., 4, 5 et 11 déc. 1873. — Cependant, dans certains cas, le législateur a créé, au profit des victimes d'événements calamiteux, de véritables droits au partage du crédit alloué. Dans ces hypothèses, le Conseil d'Etat a admis la possibilité de pourvois contre les décisions de ces commissions. V. les exemples cités par TESSIER, dans Béquet, *op. cit.*, v^o *Responsabilité*, n^o 208.

(2) CASS., 27 juin 1822, S., 22, 1, 428. — CASS., 11 mai 1836, D., 36, 1, 166.

CHAPITRE V

PERSONNES BÉNÉFICIAIRES DE LA LOI

Le décret de l'an IV peut être invoqué par tous ceux qui ont souffert un dommage soit dans leur personne soit dans leurs propriétés.

D'après les articles 6 (titre IV) et 1 (titre V), l'action en dommages-intérêts appartient non seulement aux habitants de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les délits, mais encore aux personnes qui n'habitent point la commune.

Mais si, pour exercer cette action, la qualité d'*habitant* n'est pas nécessaire, celle de *Français* ne l'est-elle pas ? L'étranger peut-il invoquer le bénéfice de la loi ?

Pas de difficulté pour les étrangers autorisés à établir leur domicile en France. Ils ont la jouissance des droits civils et peuvent bénéficier des dispositions de la loi de vendémiaire. Quant aux autres, la question a été vivement controversée.

On leur a dénié ce droit. Le décret, dit-on, ne parle que des Français puisque, à différents endroits, il emploie le mot : « citoyens ». Appliquons aux autres le principe de réciprocité, établi par l'article 11 du code civil, et refusons leur le bénéfice de la loi s'ils ne justifient pas que les Français jouissent chez eux de garanties pareilles. Et l'on insiste sur ce fait que la responsa-

bilité communale ne pèse que sur les individus domiciliés dans la commune ; les étrangers non autorisés à établir leur domicile en France ne doivent pas bénéficier de ses avantages puisqu'ils ne supportent pas ses charges (1).

Cette opinion a été justement repoussée par la jurisprudence. « Cette loi est une loi de police et de sûreté, qui, obligeant tous ceux qui habitent le territoire, leur assure naturellement une juste réciprocité de protection ». Quand elle emploie les mots « tout citoyen », c'est, comme dans diverses lois précédentes (2), pour désigner les simples particuliers par opposition aux agents de la force publique (3).

L'article 6 du titre 4 a fait naître une autre discussion. Il est ainsi conçu : « Lorsque, par suite de rassemblements ou attroupements, un individu, domicilié ou non dans une commune, y aura été pillé, maltraité ou homicidé, tous les habitants seront tenus de lui payer, ou en cas de mort à sa veuve ou à ses enfants, des dommages-intérêts ».

La Cour de cassation a vu là une disposition pénale ; elle l'a donc strictement interprétée et a refusé l'action à tout autre parent qu'à la veuve et aux enfants de « l'homicidé ». Elle ne leur laissait que le recours général ouvert par l'article 1382 (4).

(1) METZ, 1^{er} août 1832, S., 32, 1, 485 — Cf. LESELLYER, *Traité de droit criminel*, n° 746.

(2) Citées dans D., *Rép.*, n° 2.705.

(3) CASS., 17 nov., 1834, D., 34, 1, 416. — GRENOBLE, 9 fév. 1897, D., 97, 2, 207. — Cf. RENDU, *op. cit.*, n° 53. — SOURDAT, *op. cit.*, n° 1.397. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, n° 92. — MORGAND, *op. cit.*, n° 1.212. — FUZIER-HERMANN, *Rép.*, n° 1.099, p. 435.

(4) CASS., 3 vend. an X, D., *Rép.*, n° 2.704. — SOURDAT, *op. cit.*, n° 1.394.

L'opinion contraire doit prévaloir. Si l'article 6 n'a mentionné que la veuve et les enfants, c'est que leur action est la plus fréquente ; c'est le *quod plerumque fit*. On ne voit pas quelle raison aurait pu avoir le législateur d'écarter les autres intéressés.

Son but semble, plutôt, avoir été d'établir au profit de la veuve et des enfants une présomption légale qui les dispense d'établir que la mort de leur époux, de leur père, leur a causé préjudice. Les autres parents doivent au contraire en justifier (1).

Une autre question se pose, aussi bizarre. La loi de vendémiaire peut-elle être invoquée par les *agents de la force publique* qui ont combattu l'émeute ? La jurisprudence a admis l'affirmative (2).

Les *créanciers* de la personne lésée peuvent-ils exercer cette action en responsabilité contre la commune à défaut de leur débiteur ? Nous ne le croyons pas : l'action est donnée à raison de crimes ou de délits, elle est de celles qui dépendent de l'appréciation personnelle de la victime (3).

(1) RENDU, *op. cit.*, nos 35 et s. — FOUCART, *op. cit.*, t. III, n° 1.654.

(2) CASS., 8 brumaire an VII. — RENNES, 8 ventôse an X, D., *Rép.*, nos 2674, 2705. — BRUXELLES, 9 déc. 1843, D., *Rép.*, n° 2.707. — AIX, 6 janv. 1892, D., 93, 2, 414. — CASS., belge 22 mars 1906, *Belgique judiciaire*, 1906, 1, 363. — CASS. belge, 22 févr. 1845, *Belgique judiciaire*, 1845, 525. — En sens contraire, CONS. D'ETAT, 20 mai 1892, D., 93, 3, 95. — NANCY, 21 avril 1893, D., 93, 2, 527. — Comp. VALFRAMBERT, *op. cit.*, nos 97 à 105 et PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 97-98.

(3) Comp. art. 1166 du code civil.

CHAPITRE VI

EFFETS DE LA RESPONSABILITÉ

Si nous supposons engagée la responsabilité communale, quelle est-elle ? Sur qui pèse-t-elle ? La question est multiple. Nous verrons d'abord quelle est la nature de la réparation, la contribution qu'y apportent les diverses communes coupables, la répartition qui en est faite entre les habitants, enfin le recours qui leur appartient de ce fait.

SECTION I — Nature et étendue

Les communes responsables peuvent être tenues d'une réparation principale, de dommages-intérêts, et d'une amende.

§ 1. — *De la réparation principale.*

Elle consiste dans la restitution en nature des objets pillés ou enlevés, ou dans le paiement du prix de ces objets : « Tous les habitants de la commune seront tenus de la restitution en même nature des objets pillés et choses enlevées par force, ou d'en payer le prix sur le pied du double de leur valeur au cours du jour où le pillage aura été commis (1) ».

(1) Art. 4 du titre V,

Cette disposition, d'après laquelle les communes, au cas de non-restitution, doivent payer le double de la valeur des objets, a semblé très rigoureuse.

On a tenté de *l'annuler*. Elle était nécessitée, dit-on, par la dépréciation du papier-monnaie ; le législateur a dû prendre des mesures pour procurer malgré cela, à la partie lésée, l'équivalent du dommage subi. Mais cette disposition est virtuellement abrogée par les lois qui ont rétabli l'obligation de payer en numéraire métallique et par le principe qui ne permet pas qu'on s'enrichisse aux dépens d'autrui (1).

La Cour de Cassation a repoussé ce moyen (2).

Faute de pouvoir annuler cette disposition, on a tenté de la *limiter*. Des cours d'appel ont jugé que cette prestation du double de la valeur de l'objet pillé n'était exigée que dans le cas de dégâts mobiliers, et que, en ce qui touche les dégâts immobiliers, la restitution ne devait être fixée qu'à la valeur simple des réparations qu'ils entraînent (3).

La Cour de cassation repousse cette distinction (4).

Sur le sens de l'expression : « restitution en même nature », on a longuement discuté (5).

(1) AMIENS, 12 juin et 20 août 1819, D., *Rép.*, n° 2.727.

(2) CASS., 1^{er} juillet 1822, D., *Rép.*, n° 2.727. — EN ce sens, RENDU, *loc. cit.* — DALLOZ, *Rép.*, *loc. cit.* — TOULLIER, *op. cit.*, t. XI, n° 238. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, nos 130, 131.

(3) PARIS, 29 août 1834, D., 35, 2, 90. — PARIS, 19 déc. 1835, S., 35, 2, 97. — COLMAR, 20 déc. 1854, S., 54, 2, 750. — COLMAR, 28 mars 1855, S., 55, 2, 385. — TRIB. DE MARSEILLE, 21 déc. 1872, S., 73, 2, 55. — V. note ci-dessous, p. 107.

(4) CASS., 13 avril 1842, S., 42, 1, 294.

(5) Sur ces querelles, aujourd'hui sans intérêt, v. DALLOZ, *Rép.*, nos 2.728 à 2.738 — VALFRAMBERT, *op. cit.*, nos 123 et s.

§ 2. — Des dommages-intérêts.

Outre la réparation principale, les communes responsables sont encore tenues de payer des dommages-intérêts au propriétaire des objets pillés ou détruits, pour l'indemniser du préjudice que lui a causé la privation de ces objets.

L'article 6 du titre V porte que « les dommages-intérêts ne pourront jamais être moindres que la valeur entière des objets pillés et choses enlevées ». C'est un minimum dont les juges ne peuvent s'écarter.

De la combinaison de cet article avec l'article 1^{er} que nous venons d'étudier, il résulte que le propriétaire lésé a droit, au cas où ne se fait pas la restitution en nature, au double de la valeur des objets, à titre de réparation principale, et, au moins à leur valeur, à titre de dommages-intérêts. Il reçoit, au total, le triple de leur valeur.

Le caractère excessif de ces mesures, leur opposition avec les principes de notre droit, ont soulevé de vives critiques. De vains efforts ont été tentés pour les limiter (1). La loi est formelle et la jurisprudence l'a appliquée dans toute sa rigueur (2).

(1) V. DALLOZ, *Rép.*, nos 2.737 à 2.739. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, nos 129, 132.

(2) VALFRAMBERT, *eod. loc.* — ORLÉANS, 30 juin 1849, D., 49, 2, 145. — Cependant la *jurisprudence belge* a admis une interprétation restrictive. Quand il s'agit de choses fongibles, ayant un cours du jour qui en détermine le prix, elle applique les articles 1, 4 et 6. Le dommage éprouvé par des atteintes à tous autres biens ou à la personne n'est réparé qu'au simple. V. DUVIVIER, *op. cit.*, p. 115 et s. — GIRON, *Droit administratif*, 2^e éd., n° 759. — MARCQ, *op. cit.*, n° 69, et les nombreux arrêts qu'ils citent.

§ 3. — *De l'amende.*

La responsabilité communale n'est pas purement civile, elle est aussi pénale. « Dans le cas où les habitants de la commune auraient pris part aux délits commis sur son territoire par des attroupements et rassemblements, cette commune sera tenue de payer à la République une amende égale au montant de la réparation principale (1).

Cette amende n'est donc due qu'au cas où des habitants de la commune ont pris part aux désordres. C'est à l'Etat d'établir cette participation devant les tribunaux (2).

Il résulte de la combinaison des divers articles de la loi que, si des dégâts sont commis dans une commune par les habitants d'une commune voisine, comme on ne peut condamner la première à une amende, on ne peut en prononcer non plus contre l'autre, puisqu'elle est seulement « contribuable » au paiement de ce que doit la première (3).

Les tribunaux civils, saisis des demandes en réparation des dégâts causés par des attroupements, sont compétents pour prononcer en même temps la condamnation à l'amende, attendu que le contraire « n'a évidemment point été dans l'intention du législateur (4).

Cette responsabilité pénale repose, évidemment, sur le même *fondement* que la responsabilité civile. C'est, en effet, au seul cas où ses habitants ont participé aux

(1) Art. 2 du titre IV.

(2) METZ, 5 juin 1833, D., 35, 2, 178.

(3) TOULOUSE, 15 juillet 1830, D., *Rép.*, n° 2.761.

(4) METZ, 12 mars 1833, D., *Rép.*, n° 2.744.

attroupements, que la commune est passible d'une amende. Si des étrangers ont seuls causé les désordres, les habitants sont cependant coupables de les avoir tolérés et leur responsabilité civile est engagée ; mais leur faute ne semble pas suffisante pour appeler l'application d'une responsabilité pénale.

Les lois qui ont précédé la loi de vendémiaire an IV avaient, d'ailleurs, établi des précédents. La loi du 16 prairial an III condamnait la municipalité négligente à l'amende et rendait les habitants solidairement et civilement responsables des amendes auxquelles étaient condamnés les auteurs principaux des attroupements (1).

On a longuement discuté sur le *caractère* et sur la légitimité de cette « responsabilité pénale ». Spire y voit une « responsabilité civile mal qualifiée », une condamnation à des dommages-intérêts envers l'Etat. « L'attroupement cause deux préjudices qui doivent être réparés, l'un aux personnes lésées par les désordres, l'autre à l'Etat dont l'harmonie est troublée par toute atteinte à la tranquillité ; voilà pourquoi la commune dont les habitants participent à un attroupement est responsable à l'égard des particuliers et à l'égard de l'Etat ».

De l'étude que nous venons de faire de la nature et

(1) V. SPIRE, *op. cit.*, p. 50 et s. et p. 78. — Comp. DALLOZ, *Rép.*, v° *Responsabilité*, n°s 508 et s. — BEQUET, *op. cit.*, n° 2.157, p. 140. — A. GIRAULT, *Principes de législation coloniale*, t. II, n° 345. — MICHOUX, *Théorie de la personnalité morale*, t. II, p. 256 ; *Responsabilité de l'Etat*, *Rev. de droit public*, 1895, n° 17, p. 424 ; *Responsabilité des communes*, *Rev. de droit public*, 1897, n° 24, p. 43. — MESTRE, *op. cit.*, p. 306. — VEL-DURAND, *op. cit.*, p. 19 et s. — ADOLFO POSADA, *La doctrine des personnes sociales d'après des publications récentes*, *Rev. du droit public*, t. XIV (2^e sem. 1900), p. 65 à 95.

de l'étendue des réparations auxquelles donne lieu le délit commis par un attroupement, nous devons retenir la rigueur qu'y apporte la loi. La commune, déclarée responsable, doit parfois payer jusqu'à 5 fois le montant des dégâts : 2 fois à titre de réparation principale, 1 fois à titre de dommages-intérêts, 2 fois à titre d'amende (1).

Les efforts tentés par les auteurs et par les tribunaux pour atténuer ces sévérités ont échoué généralement devant la précision de la loi.

Cependant le ministère public ayant seul le droit de demander l'application de l'amende, le laissa tomber en *désuétude* (2).

SECTION II. — Contribution de diverses communes.

Il peut se faire qu'une seule commune soit en faute, celle *sur le territoire* de laquelle ont été commis les dégâts (art. 1^{er} du titre 4). Si l'attroupement n'était composé que de ses habitants, elle est seule responsable.

Mais il peut y avoir lieu d'appliquer l'article 3 : « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, toutes seront res-

(1) Cette question n'est pas très claire et nous devons citer d'autres interprétations. VALFRANBERT (*op. cit.*, n° 129) donne comme maximum de responsabilité 4 fois la valeur des dégâts. — SPIRE le porte à 6 fois cette valeur, exposant que l'amende est égale à la réparation principale et estimant que la réparation principale comprend la restitution et les dommages-intérêts (*op. cit.*, p. 60, 61). — DEGROOTE (*op. cit.*, p. 53) et LEJEUNE (*op. cit.*, p. 67) expriment la même opinion.

(2) Plusieurs auteurs (SPIRE, *op. cit.*, p. 78, ROGUIN, *op. cit.*, p. 92), ont prétendu que cette responsabilité ne fut jamais appliquée. C'est une erreur : V. par exemple l'arrêt de Colmar, 1^{er} brumaire an XI, D., *Rép.*, n° 2.780.

ponsables des délits qu'ils auront commis, et contribuables tant à la réparation et aux dommages-intérêts qu'au paiement de l'amende ».

Cette responsabilité collective de *plusieurs communes* a fait naître plusieurs difficultés.

On s'est d'abord demandé si ces communes sont responsables *solidairement*.

Une première thèse l'admet. Aux termes de l'article 55 du code pénal, « tous les individus condamnés pour un même crime ou pour un même délit seront tenus solidairement des amendes, des restitutions, des dommages-intérêts, et des frais ».

Cet article a paru de nature à s'appliquer ici. Un arrêt prononce la solidarité des communes, « attendu que, soit que l'on attache aux condamnations un caractère de pénalité, soit qu'on les considère comme un simple dédommagement, elles n'en doivent pas moins emporter solidarité par application de l'article 55 du code pénal ou par l'effet d'une jurisprudence constante en matière de réparations civiles » (1).

Telle n'est pas l'opinion dominante.

Il ne faut point perdre de vue, en effet, le caractère et le but de la loi de vendémiaire. Cette loi n'est pas une loi pénale, mais une loi civile, ayant pour but d'assurer des réparations civiles. On ne peut lui appliquer les dispositions du code pénal.

La solidarité dans la peine, édictée par cet article 55, est le châtiment d'un concert punissable, librement consenti par les auteurs du délit. Cette entente coupable n'existe pas entre les communes.

(1) RIOM, 14 juin 1843, D., *Rép.*, n° 2.716.

Le texte de la loi semble exclure toute idée de solidarité, puisqu'il dit de ces communes qu'elles seront « contribuables » à la réparation (1).

Il ne faut pas en conclure que les parties lésées soient obligées de *diviser leur action* contre chacune des communes.

Le principe général, le texte de la loi l'établit, est la responsabilité de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les excès.

Elle peut être assignée pour le tout. Elle-même peut appeler en garantie les autres communes pour faire diviser entre elles, par le même jugement, la condamnation ; ou bien, condamnée pour le tout, elle peut recourir contre les autres pour leur part et portion (2).

Mais c'est une autre difficulté que d'établir la *proportion* dans laquelle est tenue chaque commune.

La loi ne s'en est pas expliquée.

Certains arrêts ont réglé la contribution entre les communes d'après le nombre des habitants coupables de chacune d'elles ; d'autres d'après leur richesse, estimée d'après l'importance relative au marc le franc, de leurs quatre contributions directes. De cette manière, en définitive, chacun des habitants de chacune des communes paie la même indemnité (3).

(1) En ce sens : TOULOUSE, 1^{er} août 1835, D., *Rép.*, n° 2.714. — DALLOZ, *Rép.*, n° 2.714. — FOUCART, *loc. cit.* — JOURNAL DU PALAIS, nos 1.567 à 1.570. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, n° 110.

(2) CASS., 17 juin 1817, D., *Rép.*, n° 1.770. — CASS., 4 déc. 1827, D., *Rép.*, n° 2.682. — TOULOUSE, 9 avril 1836.

(3) Notons que ce procédé n'est qu'une application imparfaite du principe d'équité qu'il invoque : les contributions directes sont payées dans chaque commune par tous les habitants, même par ceux qui n'y résident pas, tandis que l'indemnité due en vertu de la loi de vendémiaire ne pèse que sur ceux qui résident dans la commune.

Il semble plus juste d'écarter toute règle fixe et de laisser aux juges pleins pouvoirs d'appréciation. Ils peuvent combiner ces divers éléments et tous autres possibles afin de rendre une solution équitable : il est logique, par exemple, qu'ils tiennent compte des efforts faits par chaque municipalité pour enrayer le désordre et de l'influence plus ou moins grande exercée par les habitants dans l'émeute (1).

SECTION III — Répartition entre les habitants.

La loi de vendémiaire a établi sur ce point un système simple et rapide, en accord complet avec le but qu'elle poursuit.

Elle veut que les citoyens supportent eux-mêmes la condamnation, et que cette condamnation soit rapidement connue et exécutée.

La municipalité est donc tenue de verser le montant des dommages-intérêts à la caisse du département, dans le délai d'une décade. La somme lui est fournie par les 20 plus forts contribuables résidant dans la commune (2).

« A défaut de paiement dans la décade, l'administration départementale requerra une force armée suffisante, et l'établira dans les communes contribuables, avec un commissaire pour opérer le versement de la

(1) En ce sens, JOURNAL DU PALAIS, n°s 1 562 à 1 566. — DALLOZ, *Rép.*, n° 2.718 — RIOM, 14 juin 1843, D., *Rép.*, n° 2.716. — RIOM, 19 déc. 1843, D., *Rép.*, 2.719. — CASS, 14 janv. 1852, D., 52, 1, 155.

(2) Le projet, présenté à la Convention, suivant en cela la loi du 16 prairial an III, portait que la somme serait fournie par 12 contribuables. (*Archives nationales*, série C, article n° 349, dossier n° 1.798).

contribution. Les frais du commissaire du département et de séjour de la force armée seront ajoutés au montant des contributions prononcées, et supportés par les communes contribuables » (1).

Un avis du Conseil d'Etat, en date du 25 janvier 1822, considéra d'ailleurs ce mode de recouvrement comme incompatible avec les nouvelles lois financières et comme virtuellement abrogé.

La somme que doit payer la commune fut dès lors inscrite à son budget, recouvrée et payée comme les autres dettes communales.

Cependant, en définitive, elle doit être répartie entre les habitants. Les fonds libres en caisse et les biens communaux ne doivent pas servir à l'acquitter (2).

Ces fonds et ces biens sont la propriété de la commune tout entière, tandis que la responsabilité ne doit être supportée que par les habitants domiciliés.

La répartition est faite sur « tous les habitants de la commune, d'après le tableau des domiciliés, et à raison des facultés de chaque habitant (3) ».

Les individus propriétaires dans la commune, mais qui ne l'habitent pas, ne sont donc pas atteints.

La loi ne veut punir que ceux qui auraient pu, par leur initiative prévoyante et leur intervention courageuse, empêcher ou réprimer les troubles.

Toutefois un citoyen ne pourrait arguer de son absence au moment du désordre pour décliner cette res-

(1) Articles 11 et 12 du titre V.

(2) Avis du Conseil d'État des 25 janv. 1822, 30 avril et 20 juin 1823. — Orléans, 30 juin 1849, D., 49, 2, 143.

(3) Art. 9 du titre V.

ponsabilité. Il n'aurait que le recours dont nous parlerons bientôt.

Le changement de domicile, opéré postérieurement aux troubles, ne le dispenserait pas non plus de contribuer au paiement de l'indemnité (1).

SECTION IV. — Recours.

Si, à l'égard des personnes lésées, les habitants de la commune sont responsables des désordres, ils ont cependant, suivant les principes d'équité et suivant le droit commun, une action en recours contre les auteurs et complices des délits. Cette action recursoire n'appartient, dit l'article 4 du titre IV, qu'aux habitants « qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits et contre lesquels il ne s'élèverait aucune preuve de complicité ou participation aux attroupements ». La commune, représentée par le maire, n'a pas qualité pour exercer ce recours. Le maire ne peut même pas agir en leur nom (2). Il est facile de le comprendre : ce sont les habitants, et non la commune, qui supportent la responsabilité ; et il faut, pour qu'ils puissent s'en décharger, qu'ils justifient de faits absolument personnels.

Ce recours est, bien entendu, généralement illusoire.

(1) En ce sens, CABANTOUS, *Droit administratif*, n° 392. — FOUCART, *loc. cit.* — DALLOZ, *Rép.*, n° 2.663. — Avis du Conseil d'État des 25 janvier 1822, 30 avril et 20 juin 1823. — Avis du Conseil d'État du 29 mai 1839, D., *Rép.*, *loc. cit.* — Avis du Conseil d'État, 12 août 1845.

(2) CASS., 14 janvier 1832, D., 52, 1, 155. — Cf. DALLOZ, *Rép.*, n° 2.722.

CHAPITRE VII

PROCÉDURE, PRESCRIPTION, VOIES DE RECOURS

La loi de vendémiaire a créé une *procédure* spéciale, destinée à faciliter et à activer les poursuites. Elle a donné au ministère public une action d'office, soumise à des formes et à des conditions exceptionnelles. Cette action est indépendante de celle que la partie lésée peut exercer dans les formes ordinaires. L'une et l'autre sont portées devant le tribunal civil. Nous déterminerons la *prescription* qui s'y applique et les *voies de recours* qui restent ouvertes aux parties.

SECTION I. — Procédure.

Action d'office du ministère public.

Les règles en sont posées dans les articles 2, 3, 4 et 5 du titre V.

Le maire est tenu de faire constater le délit dans les 24 heures ; dans les 3 jours il doit en adresser le procès-verbal au commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal civil du département (1) ; du reste, les officiers de police judiciaire n'en sont pas moins obligés d'agir.

Le ministère public, ainsi informé, poursuit la réparation devant le tribunal.

(1) Aujourd'hui, le Procureur de la République.

Le jugement est rendu « sur le vu des procès-verbaux et autres pièces », dans la décade qui suit leur envoi.

Ces dispositions contiennent plusieurs dérogations au droit commun.

Ainsi, l'action d'office du ministère public n'a pas seulement pour objet de requérir, au nom de l'Etat, la condamnation à l'amende, mais aussi de faire prononcer contre la commune, au profit de la partie lésée, les réparations et les dommages-intérêts.

La commune n'a pas besoin d'être autorisée pour pouvoir valablement ester en justice (1) ; aucun exploit d'ajournement ne saisit le tribunal.

Les parties intéressées ne sont même pas appelées.

La loi exige que, dans les 24 heures du délit, des procès-verbaux soient dressés par les officiers municipaux ; c'est ce caractère de flagrant délit qui explique les particularités de la procédure : il s'agit, en effet, d'un de ces faits sur lesquels l'opinion publique ne peut se méprendre. On en a conclu que le ministère public ne peut agir d'office à défaut de ces procès-verbaux, ou si ces procès-verbaux n'ont pas été dressés dans les 24 heures du délit (2).

Action de la partie lésée.

Quoique le décret du 10 vendémiaire an IV ne dise point que la partie lésée pourra former une action civile, on ne peut cependant lui dénier ce droit, sans

(1) Cass., chambres réunies, 28 janv. 1826, S., 26, 1, 292.

(2) Cf. DALLOZ, *Rép.*, nos 2.748 et s. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, nos 141 et s.

quoï ce décret qui veut atteindre d'une manière plus sûre les auteurs des délits commis par attroupement, aurait manqué son but. »

Quant à la procédure spéciale, introduite par cette loi, elle n'est prescrite que pour les cas où les poursuites sont dirigées par le ministère public, et non lorsque l'action est introduite par la partie civile ; on suit alors les formes ordinaires, c'est-à-dire celles qui sont prescrites pour les actions intentées contre les communes.

Tous les moyens ordinaires de preuve sont admis (1), et les parties peuvent même, sans violer le principe qui veut que le criminel reste sans influence sur le civil, puiser la preuve de la participation des habitants de la commune au pillage ou de leur inaction dans l'instruction criminelle dirigée contre les auteurs du pillage.

Compétence.

L'une et l'autre actions sont portées devant les tribunaux civils. Il ne faut point s'en étonner. Il s'agit de rechercher et de punir la faute personnelle des habitants et non la faute de l'administration municipale.

A cette époque, d'ailleurs, le contentieux des actes administratifs était porté devant les administrateurs. Si la faute sanctionnée par la loi de l'an IV avait été la faute des administrateurs, on eût encore dû la déférer aux tribunaux judiciaires pour ne pas rendre les coupables juges de leurs actes.

(1) Cass., 4 déc. 1827.

**SECTION II. — Prescription de l'action en responsabilité
contre la commune (1).**

La loi de vendémiaire n'ayant, à cet égard, fixé aucune règle, aucun délai, on ne peut que s'en référer aux principes du droit commun.

En *droit civil*, les faits dommageables, les délits purement civils donnent lieu à une action en responsabilité soumise à la prescription ordinaire de 30 ans (articles 1382 et s., articles 2262 du code civil).

En *droit pénal*, les faits qualifiés crimes ou délits donnent lieu à 2 actions : l'action publique pour l'application de la peine au coupable, et l'action civile pour la réparation du dommage causé. Le principe de la loi est d'associer la durée de l'action civile à l'existence de l'action publique, de telle sorte qu'en général elles naissent et s'éteignent en même temps. Ainsi l'action civile se prescrit, comme l'action publique, par 10 ans s'il s'agit d'un fait qualifié crime, par 3 ans s'il s'agit d'un fait qualifié délit. La même règle s'applique à l'action en responsabilité civile. Cette action, dirigée contre toute personne civilement responsable d'un délit, est soumise à la même prescription que l'action dirigée contre l'auteur même du délit et dont elle n'est, en réalité, que l'accessoire. Il semblerait injuste, d'ailleurs, que la personne civilement responsable d'un délit fût exposée à des poursuites, alors que le coupable serait à l'abri de toute action (art. 2637, 2638 du code d'instruction criminelle).

A quel délai doit-on soumettre l'action en responsa-

(1) Nous faisons ici de larges emprunts à CHOPPART, *op. cit.*, p. 195 à 199.

bilité établie par la loi de vendémiaire ? Est-ce au délai de prescription fixé par la loi civile ? Est-ce au délai fixé par la loi pénale ? La solution doit résulter du caractère des délits dont la loi de l'an IV a rendu les communes responsables. Elle a été vivement débattue.

On remarque que la responsabilité communale n'existe qu'à l'égard de faits qui présentent le caractère de crimes ou délits proprement dits, soit contre les personnes, soit contre les propriétés.

Mais, doit-on en déduire qu'elle se prescrive par 10 ou 3 ans, suivant que les faits qui y ont donné naissance constituent des crimes ou des délits ?

On l'a contesté. Cette action en responsabilité est l'accessoire, dit-on, non pas de l'action publique contre les auteurs du dommage, mais de l'action publique spéciale qui appartient au ministère public *contre la commune*, et qui tend à la faire condamner au paiement d'une amende. Or, cette action publique et l'action civile de la partie lésée sont toutes deux portées devant le tribunal civil. L'action en recouvrement des amendes prononcées par des tribunaux civils, se prescrivant par 30 ans, et l'action civile, étant, quant à sa durée, associée à l'action publique, cette action est soumise à la prescription trentenaire (1).

Cette opinion méconnaît le véritable caractère de l'action en responsabilité établie par la loi de vendémiaire. Cette action, qui tend à faire payer par la commune la réparation du dommage au lieu et place des délinquants, se rattache virtuellement à l'action civile

(1) MERLIN, Quest., v° *Prescription*, sect. III, § 9, n° 2.

qu'aurait la partie lésée, et, par elle, à l'action publique que la loi pénale donne *contre les coupables*.

On ne saurait, d'ailleurs, considérer la demande qui tend à faire condamner la commune à une amende comme une action publique dont l'action en responsabilité serait l'accessoire. C'est le contraire qui est vrai, puisque l'amende n'est prononcée qu'avec la condamnation au profit de la partie lésée, et d'après une quotité égale au montant de la réparation principale.

La jurisprudence a consacré cette doctrine (1).

SECTION III. — Voies de recours.

Les jugements rendus en matière de responsabilité communale sont susceptibles des voies ordinaires de recours. La partie lésée et la commune peuvent se pourvoir par voie d'appel, d'opposition, de requête civile ou de recours en cassation. Dans ces différents cas, les délais courent suivant les règles du droit commun.

Les habitants étant tenus directement du paiement des condamnations prononcées contre la commune, ont le droit d'agir en leur nom personnel pour faire réformer le jugement qui les prononce (2).

(1) ANGERS, 15 juillet 1850, D., 50, 2, 109. — LYON, 4 avril 1851, D., 52, 2, 34. — CASS., 14 mars 1853, D., 53, 1, 83. — CASS., 6 mars 1855, D., 55, 1, 84. — CASS., 28 fév. 1855, D., 55, 1, 343.

(2) CASS., 14 pluviôse an X, D., *Rép.*, n° 2.772. — COLMAR, 13 germinal an XIII, D., *Rép.*, n° 2.780.

CHAPITRE VIII

APPLICATION ET RÉSULTATS DE LA LOI.

Loi d'exception, votée dans des circonstances spécialement critiques, loi de rigueur, armée de sanctions draconiennes, la loi de vendémiaire eut cependant la bonne fortune de rester en vigueur jusqu'en 1884. Voyons comment il se fait qu'elle ait été *maintenue* et la façon dont, peu à peu, elle s'est *transformée*.

SECTION I. — Maintien de la loi.

Cette loi semblait vouée à une courte existence.

Elle répondait à des *exigences* exceptionnelles. C'était une arme, créée par un gouvernement aux abois, pour défendre son existence même.

Elle était en harmonie avec des *institutions* exceptionnelles. Œuvre d'une assemblée républicaine, elle ne s'expliquait que par la faiblesse du pouvoir exécutif et par la grande liberté dont jouissaient alors les citoyens et leurs élus, les officiers municipaux.

Elle s'accordait avec une *législation* spéciale. Elle n'était que la synthèse des mesures précédentes, et formait avec elles un groupe de lois qui se justifiaient l'une l'autre.

Tout cela avait changé.

La *situation* n'était plus aussi grave. Les pouvoirs publics, sans échapper à des crises passagères, avaient généralement assez de force pour ne plus craindre une chute imminente. Les lois usuelles avaient assez d'autorité pour qu'il fût inutile de leur adjoindre une législation d'exception (1).

Les *institutions* s'étaient profondément transformées. La loi du 28 pluviôse an VIII avait retiré aux habitants toutes leurs franchises. Le premier Consul nommait les maires et les adjoints des villes de plus de 5.000 âmes, les préfets ceux des localités moins peuplées. Les préfets désignaient aussi les conseillers municipaux. L'autorité qui nommait les officiers des communes pouvait les révoquer. La garde nationale, sans être supprimée, était affaiblie (2). Les différents régimes qui allaient se succéder ne devaient jamais rétablir ces libertés. Par-dessus tout, l'intensité de la vie publique, puissance et gloire de la période révolutionnaire, ne se retrouvait plus. Les idées de fraternité, de solidarité sociale, qui sont la base de la loi de vendémiaire, le dévouement au bien commun qui en est la pensée fondamentale, étaient devenus sans force. « Le civisme actif et désintéressé que la loi commandait à chacun parut un anachronisme

(1) « La machine gouvernementale et administrative, reconstruite sous le Consulat, avait assez de force et fonctionnait avec assez de régularité pour qu'on aperçût de moins en moins la nécessité d'adresser aux habitants un appel, parfois plus dangereux qu'utile, pour les engager à assurer par eux mêmes le maintien de l'ordre ». MICHOD.

(2) Loi du 22 mars 1834, titre V.— Voir dans SIREY, *Lois annotées, 1789-1830*, p. 176, note, les différentes lois qui ont régi la garde nationale et qui en ont fait d'un corps libre qu'elle était sous la Révolution ou du moins ne dépendant que du pouvoir municipal, une milice placée sous la main du pouvoir central.

sous un régime qui tendait sans cesse à absorber le rôle du citoyen dans l'action générale du gouvernement » (1). La police était devenue un service administratif spécial, ce n'était plus l'affaire de tous, mais le rôle de quelques-uns. Le pouvoir central s'était développé, fortifié ; il était devenu capable d'assurer seul, sans l'intervention des habitants, une police complète et efficace. Il en assumait d'abord la charge, en conservant, en principe, et sans y recourir en fait, le droit de faire appel aux habitants. Mais, petit à petit, la notion de cette obligation pour les particuliers de concourir au rétablissement de l'ordre s'oblitéra et disparut, faute d'être invoquée et mise en œuvre (2).

« Toutefois, sous l'influence de raisons multiples dont les principales sont le développement des relations sociales, leur complication, la multiplicité des attributions de l'Etat, et aussi l'éducation politique de la masse, l'Etat est amené à se décharger partiellement du soin de la police, en déléguant ses pouvoirs aux municipalités, représentant les communes ». En même temps, celles-ci se sont développées, et leur personnalité s'est affirmée, bien distincte de celle de leurs membres.

« Sous l'influence de cette double évolution, d'une part, l'organisation de la police assumée par l'Etat sans le concours ni la collaboration des habitants et déléguée à la commune, d'autre part, le développement de sa

(1) RENDU, *op. cit.*, p. 2.

(2) Désormais les citoyens peuvent simplement être requis pour prêter main-forte à l'autorité, ils ne constituent plus qu'une force occasionnelle, cf. VEL-DURAND, *La force publique*, *Revue du droit public*, 1905, p. 43, 44, 50, 51, 85.

personnalité » (1), la responsabilité solidaire des habitants devînt peu à peu la responsabilité de la commune.

Enfin, la *législation* s'était renouvelée. Le code civil, dans ses articles 1382 et suivants, avait donné naissance à une nouvelle théorie de la responsabilité, bien vite acceptée comme l'expression de la raison et de l'équité. La théorie de la personnalité morale, sans s'être nettement affirmée, ouvrait de nouveaux horizons. Les lois pénales, elles aussi, se transformaient et s'adoucissaient.

A toutes ces raisons d'ordre général, il convient d'en ajouter une autre d'ordre politique. Si cette loi est un refuge contre l'émeute, d'autant plus utile aux gouvernements qu'ils sont moins libéraux et que contre leurs abus existent moins de moyens d'opposition, par contre, leurs adversaires ont de bonnes raisons de vouloir les priver de cette arme.

Il était donc fatal que la loi de l'an IV soulevât de vives *critiques*. Elles ne lui manquèrent pas. Jurisconsultes et hommes publics l'accablèrent de leur science et de leur éloquence. Sous la Restauration, Manuel, se faisant l'interprète de l'opposition libérale, la critiqua vivement à la tribune de la Chambre des députés. Vers 1828, Toullier malmena cette « odieuse loi » en des termes devenus classiques :

« Le fait d'autrui nous est étranger ; la raison dit que

(1) VANNEROY, *op. cit.*, p. 34. — Comp. PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 63 : dès l'an VIII, dit-il « des droits de police vont être reconnus aux communes, mais ce ne seront plus, comme en 1789, des droits de puissance domestique intangibles comme les droits individuels ; ce seront des prérogatives de l'autorité publique, concédées par l'Etat aux communes ».

les fautes sont personnelles, que chacun n'est garant que de celles qu'il a commises et qui peuvent lui être imputées... Les législateurs romains ont toujours respecté la règle fondamentale d'imputation qui ne permet pas d'imputer à personne le fait ou la faute d'autrui. On ne la trouve violée que par les despotes ou les tyrans chez les peuples encore barbares où le flambeau de la raison est resté entouré de ténèbres et chez ceux encore où le fanatisme, l'anarchie, l'esprit de parti l'ont couvert d'un voile qui ne permet plus de l'apercevoir si ce n'est à un petit nombre de sages sans influence. On voit, par un décret de Clotaire II, de l'an 595, que, pour rendre tous les individus responsables des délits commis par leurs voisins...

On ne s'étonne pas de trouver une loi si évidemment contraire à toute notion de justice dans le Code d'un peuple encore barbare. Mais, si l'expérience n'avait point démontré à quels écarts peut entraîner l'esprit de parti soutenu par le pouvoir, jusqu'à quel point il peut égarer et aveugler les esprits d'ailleurs les plus éclairés, on serait frappé de surprise en voyant cette loi barbare renouvelée dans le siècle tant vanté de la philosophie, dans le XVIII^e siècle où le flambeau de la raison après avoir brillé d'un éclat si vif, semblait éteint par l'anarchie et par les troubles civils. Ce fut le 10 vendémiaire que fut décrétée cette fameuse loi sur la police intérieure des communes... En voyant l'injustice de ces dispositions, un sentiment d'indignation s'élève dans le cœur de l'homme paisible sans cesse exposé à se voir ruiné pour la réparation d'un délit commis souvent pendant la nuit pendant qu'il dormait et à une telle distance de

son habitation que, même pendant le jour, il n'eût pu en avoir connaissance » (1).

On ne se contenta pas de critiquer cette loi, on prétendit la faire disparaître ; la question se posa devant les tribunaux de savoir si elle n'était pas *abrogée*.

La jurisprudence la maintint (2). Il n'en pouvait être autrement. La loi de vendémiaire n'avait jamais été abrogée expressément ; elle ne l'était pas tacitement, aucune loi ne contenant de dispositions qui lui fussent contraires, et la désuétude est un mode d'abrogation banni de nos lois.

Elle fut donc appliquée par les tribunaux, notamment après les événements de 1815, 1830 et 1848.

SECTION II. — Sa transformation.

Cependant, certaines parties de la loi de vendémiaire *disparurent*, devenues incompatibles avec la législation en vigueur.

Ce furent les délits des articles 7, 8, 9, 10 et 11 du titre IV que des lois spéciales et le code civil régissent autrement ; puis, l'établissement de la force armée, au-

(1) *Droit civil français*, t. XI, n° 236 et s. — V. aussi les critiques de DUVEFIER, *Collection des lois*, t. II, p. 369, — et de CHOPARD, *op. cit.*, p. 201 à 208. — En sens contraire, SPIRE, *op. cit.*, p. 44.

(2) Nous ne pouvons nous arrêter à cette discussion, longue à exposer et de peu d'intérêt pratique ; au reste elle est pour ainsi dire extérieure à notre sujet et ne met en valeur aucun des principes de la loi. On peut, sur ce point, se reporter à DALLOZ, *Rép.*, n° 2.655. — FOUCART, *op. cit.*, t. III, n° 1.646. — BOST, t. II, p. 382. — RENDU, *op. cit.*, n° 4. — VALFRAMBERT, *op. cit.*, n° 9 et s. — SPIRE, *op. cit.*, p. 73 et s. — FERAUD-GIRAUD, *Responsabilité des communes* dans la *Revue de législation et de jurisprudence*, 1852, t. II, p. 324. — VEL-DURAND, *op. cit.*, p. 58 et s. — DEGROOTE, *op. cit.*, p. 56 et s., et aux arrêts qu'ils citent.

torisé par le titre V pour faciliter le recouvrement de l'imposition, et la contribution des 20 plus forts contribuables (1) ; la répartition des dommages confiée aux municipalités par la loi de l'an IV dut se modeler sur les règles générales de l'assiette et du recouvrement des contributions extraordinaires. A l'occasion d'un projet de loi autorisant la ville de Metz à s'imposer extraordinairement pour acquitter la réparation du dommage causé par une émeute, le conseil d'Etat considéra que la répartition par la municipalité serait contraire à la législation financière et il fut admis que la contribution prendrait le caractère de centimes additionnels aux quatre contributions (2). Enfin, la responsabilité pénale tomba en désuétude ; elle fut encore prononcée par un tribunal civil après 1830, mais la cour de Metz annula cette condamnation, le ministère public n'ayant pas suffisamment établi que les habitants de la commune avaient participé aux attroupements (3).

De nombreuses dispositions de la loi de vendémiaire ne furent donc plus appliquées, mais, *dans son principe* même, elle subit une transformation bien plus importante.

Elle avait établi une responsabilité solidaire des habitants ; le droit moderne en fit une responsabilité de la commune, personne morale.

Il n'était plus possible de baser la responsabilité sur la faute personnelle de chacun des individus : on ne leur

(1) 22 avril 1858, *Recueil des arrêts du Cons. d'Etat*, 1858, p. 321, 322.

(2) DUVERGIER, *Collection des lois*, 1834, p. 172.

(3) METZ, 5 juin 1833, D., 1833, 2, 178.

demandait plus d'intervenir dans le maintien de l'ordre, on voulait même éviter qu'ils y participassent.

Il fallait trouver un nouveau fondement à cette responsabilité collective. En même temps, l'on désirait que ce nouveau principe permît d'adoucir les rigueurs de la loi et d'y apporter le plus d'exceptions possible.

Le problème se posait ainsi : justifier, en l'adoucissant, la responsabilité de la commune, sans présumer les habitants en faute de n'avoir pas personnellement prévenu ou réprimé les troubles.

Une seule solution se présentait : faire de la faute des administrateurs municipaux le fondement de la responsabilité de la commune.

Les administrateurs municipaux ont le soin, la charge de la police. Si un attroupement cause des dégâts, pourquoi ne pas présumer leur faute, comme on présumait jadis la faute des habitants ? Et s'ils sont en faute, pourquoi ne pas en rendre responsable la commune qu'ils représentent ?

On appliquait ainsi les théories de la responsabilité qui dominent le code civil. L'article 1384 nous dit : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde. »

Quoi de plus naturel que de l'étendre à notre hypothèse ? Les officiers municipaux représentent la commune ; ils sont l'activité même de cette personne morale, son cerveau, son intelligence. Qu'elle soit responsable de leurs fautes !

Dans cette nouvelle interprétation, la commune, re-

présentée par les autorités, est responsable de la faute qu'elles commettent en ne prévenant pas ou en ne réprimant pas les troubles.

Ce principe est bien celui qui inspira la jurisprudence : elle en a suivi les *conclusions*.

Il comportait notamment l'admission de plusieurs *exceptions* à la responsabilité communale. C'est ainsi, nous l'avons vu, que la jurisprudence essaya d'acquitter toute commune dont la municipalité avait pris toutes les mesures en son pouvoir, même si, parmi les fauteurs de troubles, se trouvaient de ses habitants, — toute commune dont l'administration était désorganisée lors des émeutes, — toute commune en état de siège. Sur ces divers points, après quelques arrêts contradictoires, elle dut s'en tenir aux prescriptions de la loi dont le texte était formel. Mais elle réussit à exonérer Paris de toute responsabilité, en se basant nettement sur ce nouveau principe.

C'est encore ce fondement de la responsabilité qui explique le nouveau procédé adopté pour *répartir* les indemnités entre les habitants des communes. En 1832, Metz fut condamnée à réparer les dommages causés par une émeute. (Metz, 1^{er} août 1832, S., 1832, 2, 486, et Metz, 5 juin 1833, D., 1834, 2, 178). Un conflit s'éleva entre le gouvernement et le conseil municipal sur la façon de répartir entre les habitants le montant de la condamnation.

« Dans une première délibération sur le projet de loi à soumettre aux Chambres pour être autorisé à s'imposer extraordinairement, le conseil municipal décida que la contribution serait répartie entre tous les domiciliés dans la ville au jour du délit, selon les facultés

de chacun, cela en exécution de l'article 9, titre V, de la loi du 10 vendémiaire an IV. Le ministre refusa d'approuver cette délibération, attendu que le conseil d'Etat considérait le mode de répartition, indiqué par la loi de l'an IV, comme contraire à notre législation nouvelle en matière de finances. Le Conseil prit une autre délibération portant qu'une contribution extraordinaire de 41 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, serait mise seulement sur les individus domiciliés à Metz le 5 juin 1832. Le projet de loi présenté à la Chambre adoptait ces bases. Mais la Chambre pensa que l'obligation de réparer le dommage était une dette communale ordinaire que le corps moral devait supporter; qu'on ne pouvait y voir une peine infligée aux habitants comme étant présumés avoir concouru au délit, ou du moins, comme coupables de ne pas l'avoir empêché; qu'en conséquence c'était la commune même qui devait payer et que les habitants de la commune au jour de l'émeute n'étaient pas seuls responsables. Il semble que cette décision est équitable et légale. A la vérité on trouve dans les divers articles de la loi du 10 vendémiaire an IV des expressions propres à soutenir les deux systèmes; tantôt elle semble faire peser la responsabilité sur les individus qui habitent la commune; tantôt elle paraît imposer l'obligation à la commune entière. Au surplus, la loi actuelle est un précédent qui sans doute aurait une grande influence dans des cas analogues (1) ».

La loi de vendémiaire fut donc maintenue, mais son

(1) DUVERGIER, 1834, p. 172, note 4.

principe transformé. Peu à peu, l'on perdit le souvenir de son fondement et l'on s'étonna des quelques rigueurs qui en subsistaient. Lorsqu'on procéda à la révision de notre législation communale, en 1883, 1884, l'on trouva naturel d'accommoder cette question au goût du jour.

TITRE II

Loi de 1884.

Comme pour l'étude de la loi de vendémiaire, nous examinerons ici les origines de la loi et son fondement ; nous rechercherons, ensuite, ses cas d'application, les exceptions qu'elle admet, les personnes à qui elle donne une action, les effets de la responsabilité qu'elle édicte, et la procédure dont elle suppose l'application.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES

Les violentes critiques dirigées contre la loi de l'an IV, les bizarres contradictions introduites dans son interprétation par la jurisprudence n'amènèrent pourtant pas sa réforme. Ce n'est que lors de la refonte complète de notre régime municipal que le législateur s'en occupa. Les articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884, qui règlent aujourd'hui notre matière, ne sont qu'une des moindres réformes par elle accomplies et la discussion qui s'engagea à leur sujet n'est qu'un épisode des luttes par elle suscitées.

SECTION I. — État de la question.

Quel était donc alors l'état de la question ? Que jugeaient les tribunaux ? Que pensaient les juriscultes ?

Ils s'accordaient généralement à reconnaître *l'utilité* de cette loi et à déplorer ses *rigueurs*. Tous demandaient une réforme qui atténuaît ses sévérités (1). Mais

(1) Cf. sur ce point, note GRIOLET sous CASS., 10 août 1869, D., 70, 1, 493. — GASTAMBIDE, *Revue de droit français et étranger*, t. V, p. 321. — Préface de VALFRAMBERT, *op. cit.* — TROLLEY, *op. cit.*, t. IV, n° 1.950. — CHOPPARD, *op. cit.*, Conclusions. — MARCQ, *op. cit.*, p. 79 et s.

là se bornait leur entente. Au principe révolutionnaire de la responsabilité personnelle de chaque habitant on ne savait que substituer. Plusieurs opinions se manifestaient.

La Cour de cassation, nous l'avons vu, envisage la loi comme « l'application aux communes de ce principe de droit naturel qui oblige chacun à réparer le dommage qu'il a causé par sa faute, notamment par sa négligence ou son imprudence ».

La responsabilité est, pour elle, la sanction de la *faute des autorités municipales*, et elle répugne à l'appliquer aux communes qui n'ont pas « la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action ou de répression » (1).

Une partie de la jurisprudence reste rebelle à cette idée. Elle reconnaît que la loi atteint les habitants, bien plus que la commune ; ne pouvant plus expliquer leur responsabilité par la faute qu'ils ont commise en ne prévenant pas ou en ne réprimant pas l'émeute, elle recourt à l'idée de *solidarité* ; elle voit là « une sorte de solidarité établie entre tous les habitants de la commune pour la responsabilité des délits commis à force ouverte par quelques-uns, ou une sorte d'assurance mutuelle imposée par le législateur entre tous les habitants de la commune contre les conséquences des troubles publics (2) ». « Chaque commune, par le fait seul de l'association, peut être assimilée à une véritable société d'assurance mutuelle, dans laquelle chaque asso-

(1) Cass., 4 mai 1881, D., 81, 1, 475. En ce sens, précédemment, Cass., 15 mai 1841, D., *Rép.*, n° 2.657 et d'autres arrêts cités dans D., 70, 1, 494, en note.

(2) TRIBUNAL DE LYON, 23 mars 1872, D., 1875, 1, 201.

cié doit prévenir et empêcher, autant que c'est en lui, le mal dont la personne ou la propriété de son coassocié sont menacées, à la condition d'en être protégé à son tour ; en cas de sinistre, la société entière doit le réparer, parce qu'il ne serait pas juste qu'un seul associé le supportât et que tous les autres restassent indemnes » (1). Cette loi, dit la Cour de cassation belge, se fonde « sur un principe de droit qui subsiste à travers les siècles, l'obligation pour les membres d'un même groupe social de supporter le poids des dommages soufferts par certains d'entre eux en raison de l'incurie commune (2) ».

On voit, d'ailleurs, qu'aux idées de solidarité et d'assurance mutuelle, ainsi associées par les tribunaux et les auteurs, se mêle une certaine idée de *faute*. Si l'on propose de les appliquer ici, on restreint toujours cette application aux cas où il s'agit de dommages causés par des attroupements, et on y soustrait les cas de force majeure. On trouve insuffisante comme base de responsabilité la faute de la municipalité ; on remarque qu'il y a toujours une faute, plus ou moins grave, des habitants : complicité ou simple incurie, et on en déduit qu'il y a lieu d'appliquer ici, plus qu'ailleurs, le principe de solidarité.

Ce principe se rapproche singulièrement de celui de la loi de vendémiaire. Il s'inspire de la *faute des habitants*, mais d'une faute plus légère et moins précise ;

(1) Aix, 15 nov. 1853, D., 55, 2, 9. Dans le même sens, v. notamment les conclusions de l'avocat général Desjardins devant la Cour de cassation en 1881 (arrêt du 4 mai, précité). — TROILEY, *op. cit.*, t. IV, n° 1.950. — GRIOLET, note sous Cass., 10 août 1869, D., 70, 1, 193. — MARCQ, *op. cit.*, p. 79, 80.

(2) 3 fév. 1887.

et c'est bien pour cela qu'on fait appel, pour le fortifier, aux idées de solidarité ou de mutualité.

Nous allons, naturellement, voir s'exprimer ces diverses théories quand viendront en discussion les articles 106 à 109 de la loi de 1884.

SECTION II. — Élaboration de la loi.

Pour comprendre les débats qui vont s'engager sur cette responsabilité, il importe de bien remarquer ce qui les a amenés.

La question qui nous intéresse n'a pas été abordée spécialement et directement. Elle s'est présentée lors de la refonte des lois municipales. La commission chargée de l'examiner a simplement fait un compromis entre le décret de vendémiaire et la jurisprudence. Il en est résulté une fâcheuse incohérence.

Les débats parlementaires l'ont augmentée. Suivant les hasards de la discussion, l'on y a, tour à tour, basé la loi sur 4 ou 5 principes contradictoires. Les défenseurs du projet avaient ainsi beau jeu pour échapper à la critique.

Il est pourtant nécessaire de retracer ces travaux préparatoires et de rechercher leurs tendances.

Après dépôt de diverses propositions de loi sur le régime municipal, après divers rapports sur la question (1), la *Commission de la Chambre des députés* présenta un projet très étudié et longuement justifié (2).

(1) Voyez-en la liste et les références dans DALLOZ, 84, 4, 52 et s.

(2) Rapport de M. DE MARCÈRE, au nom de la Commission (*J. Off.*, Chambre, doc. parl., janv. 1883, annexe n° 1,547, p. 2.657, généralement inséré dans le dernier tome de l'année 1882).

L'article 83 de ce projet est ainsi conçu : « Les communes dont les autorités municipales ne prennent pas les mesures nécessaires et précautions en leur pouvoir pour maintenir la tranquillité et l'ordre public, sont civilement responsables des dommages résultant des crimes et délits que des attroupements ou rassemblements formés sur leur territoire, auront commis dans la commune, à force ouverte, par violence ou pillage, contre les personnes ou les propriétés nationales ou privées, sauf leurs recours contre les auteurs et complices des crimes et délits ». Le rapport ne parle aucunement de cet article ; la commission n'y attachait certes pas grande importance.

Le 26 février 1883, il vient en *discussion* (1).

M. Arthur Legrand objecte que la question est trop grave pour qu'on puisse la traiter d'une façon aussi sommaire et aussi imprécise.

Le rapporteur, M. de Marcère, déclare que le texte est suffisamment clair et répond à toutes les hypothèses possibles. Il expose brièvement la pensée de la Commission : « Nous avons entendu maintenir le principe de la responsabilité civile des communes pour tous les cas prévus par la loi de vendémiaire an IV, seulement nous avons écarté toutes les dispositions surannées qui s'y rencontrent ».

M. Bernard déclare qu'il se réserve de discuter le principe même de responsabilité, lors de la deuxième délibération ; il souligne, d'ailleurs, l'imprécision du texte.

Après un nouvel échange de vues entre M. Legrand

(1) J. OFF., Chambres, Débats parlementaires, 27 fév. 1883, p. 399.

et M. de Marcère, et malgré l'opposition de ce dernier, la Chambre renvoie l'article à la Commission, pour qu'une autre rédaction lui soit donnée.

Cet article est néanmoins adopté, sans contestation, le 1^{er} mars ; la Chambre entend, par là, approuver le principe de la responsabilité, sous réserve des modifications projetées (1).

Le 24 avril paraît le *rapport complémentaire* de M. de Marcère (2). Voici la solution qu'il propose :

Art. 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Art. 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, proportionnellement au nombre de ceux de ses habitants qui ont pris part aux désordres.

Art. 108. — Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables :

1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs ;

2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée ;

3° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

(1) J. OFF., Chambre, Déb. parl., 2 mars 1883, p. 439.

(2) J. OFF., Chambre, Doc. parl., mai 1883, annexe n° 1.849, p. 517.

Art. 109. — La commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre.

M. de Marcère justifie ainsi ce projet : « Le principe de la loi de vendémiaire doit être maintenu ». « Contre une agression isolée, individuelle, chacun des habitants de la commune peut se défendre ; les moyens habituels de la police peuvent suffire à leur sécurité. Ils ne le peuvent pas contre une troupe d'agresseurs. La sûreté des citoyens ne peut être garantie contre de tels actes que par l'emploi de la force collective, de la force armée, qu'il appartient aux autorités locales seules de mettre en mouvement. Si les autorités locales manquent à leur devoir, la responsabilité de la commune se trouve engagée ; c'est une conséquence de la solidarité qui lie entre eux tous les habitants qui se sont groupés en commune, en vue de leur protection et de leur sécurité mutuelles ».

On a voulu, cependant, supprimer les rigueurs de l'ancienne loi, en restreignant la responsabilité aux cas dans lesquels « les municipalités ont, par leur faute, compromis la sécurité des habitants quoiqu'elles eussent à leur disposition les moyens d'action nécessaires pour l'assurer ».

Lorsque l'article 106 vint en discussion, lors de la *deuxième délibération* (1), M. Bernard y proposa un amendement. D'après son texte, les communes « peuvent » être déclarées responsables, dans les cas visés, mais ne le sont pas obligatoirement. L'orateur fait d'abord remarquer que la loi de vendémiaire était une

(1) J. OFF., Chambre, Déb. parl., 28 octobre 1883, p. 2.147.

loi de circonstance ; puis, il attaque le principe même de la loi : injuste en ce qu'elle « consacre une dérogation formelle au principe de l'imputabilité des fautes, puisqu'elle rend des citoyens des communes responsables de fautes qu'ils n'ont pas commises », et trop rigoureuse en ce qu'elle établit une présomption de faute.

Au nom de la commission, M. Dreyfus répond à chacune de ces objections : la loi de vendémiaire était une loi de circonstance, en effet, et c'est pour cette raison qu'on a éliminé ses rigueurs ; — le principe même de la responsabilité communale a été attaqué à des époques où les communes n'étaient pas libres ; la responsabilité était alors injuste. Il n'en est plus de même : « Ce que nous établissons dans cette loi, c'est évidemment la liberté complète du maire au point de vue de la police locale ; là, comme ailleurs, la condition de cette liberté, c'est la responsabilité ».

« La responsabilité communale repose sur deux grandes idées consacrées par notre droit public : l'idée de la solidarité qui existe entre tous les habitants d'une même commune quand il s'agit de se défendre contre des troubles intérieurs ; l'idée de la liberté municipale qui a pour corollaire nécessaire la responsabilité collective de la commune à laquelle la loi confie le soin de veiller à sa police locale ».

La Chambre repousse l'amendement.

Sur l'article 107, M. Bernard fait observer qu'il vaut mieux s'en remettre aux tribunaux, d'autant qu'il faut tenir compte du nombre d'habitants des communes, de leur richesse, voire de leur culpabilité.

Le rapporteur admet son observation et le texte ac-

tuel est voté : « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux ».

A propos de l'article 108, M. Bernard demande quels cas vise l'exception du § 2. Le rapporteur répond que, à sa connaissance, cela ne vise que Paris et Lyon. M. Bernard demandant qui sera responsable en ce cas, il répond qu'il n'y a point à s'en occuper, que l'on prépare une loi sur les communes et non une loi sur la responsabilité des émeutes.

Lorsque la question se présenta devant le *Sénat*, M. Demôle l'étudia dans un *rapport*, déposé le 26 janvier 1884 (1). Il proposa le vote du texte de la Chambre, avec l'adjonction d'un second paragraphe à l'article 106 :

« Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes ».

Mais le principe même de la loi rencontra au *Sénat* un sérieux adversaire. M. Bathie le combattit énergiquement, dès la *première délibération*, le 13 février 1884 (2).

Cette responsabilité, dit-il, a son origine dans la loi de vendémiaire, loi toute de circonstance, et cette origine la frappe de discrédit.

Il est impossible de la rattacher à aucun principe : ni à celui de solidarité entre les membres de la com-

(1) J. OFF., *Sénat*, Doc. parl., annexe n° 23, p. 25.

(2) J. OFF., *Sénat*, Déb. parl., 14 février 1884, p. 351 et s.

mune, sinon « elle doit s'appliquer même aux cas de force majeure », ni à celui de faute, puisqu'on punit « des habitants qui ne peuvent pas s'armer pour défendre la commune contre l'attroupement » : femmes, enfants, vieillards.

Si son principe était vrai, on devrait établir la même responsabilité à la charge de l'Etat.

Cette proposition de loi amènera une fâcheuse complication : « il faudra porter l'affaire devant les tribunaux administratifs, il faudra faire juger par eux si les mesures ont été bien prises pour prévenir les attroupements ».

M. Barne, au nom de la commission, fait d'abord remarquer que la loi de vendémiaire est précisément abolie par cette réforme, que ce principe de responsabilité communale lui est d'ailleurs bien antérieur.

Puis, il défend ce principe même : « Nous conservons l'idée d'une sorte d'assurance mutuelle entre les habitants d'une commune, pour mieux garantir le maintien de l'ordre par les maires avec le concours des habitants et ne pas exposer quelques citoyens à supporter seuls les conséquences de fautes imputables à la communauté ou à ses représentants légaux ». « Il doit y avoir entre les habitants d'une commune une solidarité qui ne soit pas celle dérivant d'un crime ou d'un délit, mais bien d'un devoir général qui consiste non seulement à ne pas troubler la paix publique, mais encore à réprimer des entreprises coupables accomplies par des attroupements ». Cette solidarité est nécessaire à moins de renvoyer les victimes aux auteurs directs des violences, ordinairement insaisissables.

Il estime que les tribunaux ordinaires, juges de l'action, seront juges de l'exception.

Enfin, il justifie surtout cette loi par sa douceur, ses exceptions ; il fait notamment remarquer que, par cette nouvelle loi, l'état de siège qui enlève aux communes tout pouvoir de police ne laissera plus subsister leur responsabilité.

M. Batbie fait à nouveau remarquer que la loi est incohérente, puisqu'elle n'édicte pas la responsabilité de l'Etat, ni du département.

Le ministre de l'intérieur, M. Waldeck-Rousseau, lui répond : « Il n'y a point d'assimilation possible ». L'Etat, c'est tout le monde, l'intégralité des individus qui le composent. Et si je comprends très bien que l'Etat ait le droit de dire à la commune : Je t'avais chargée de prendre certaines précautions dans l'intérêt de tous, et toi, individualité, toi, particulier, tu n'as pas pris ces précautions, tu es donc responsable devant la collectivité générale, — il est tout à fait inadmissible et tout à fait invraisemblable, que l'on déclare l'Etat responsable envers tout le monde, alors qu'il est lui-même la représentation de l'intérêt général ».

Cette responsabilité se justifie par le fait que le maire est chargé de la police municipale, « il est de bon sens que le manquement au devoir ne demeure pas sans sanction et que cette commune dont le maire est la personification soit responsable quand des désordres ont éclaté, qu'il avait le devoir de prévenir ».

M. Batbie refuse d'admettre cette explication : « Je ne comprends pas ce déléguant disant à son délégué : vous serez chargé de dissiper les attroupements, de veiller à l'ordre public ; si vous ne le faites pas avec le

peu de ressources dont vous disposez, vous serez responsable ; mais, moi, délégué, si je ne le fais pas avec les grandes ressources que j'ai sous la main, je ne serai pas responsable ».

Quant au § 2 de l'article 105, M. Bathie demande : 1° que ce ne soit qu'à défaut de ressources disponibles dans la caisse communale que la répartition de l'indemnité soit faite entre les habitants ; 2° il fait remarquer que seuls y sont compris les habitants domiciliés dans la commune. « Par conséquent les propriétaires domiciliés en dehors de la commune ne sont pas responsables... ; parmi ces propriétaires forains, il peut y en avoir qui soient membres du conseil municipal et qui, en cette qualité, aient concouru directement à la nomination du maire. Or, d'après le ministre de l'intérieur, c'est surtout parce que la commune a élu le maire, que la commune est responsable ». Donc, les propriétaires forains, conseillers municipaux, doivent être responsables.

Le rapporteur répond : « 1° Dans la pensée de la commission... la faute est aux habitants de la commune ; ceci a été expliqué surabondamment ». Et comme M. Jouin fait remarquer que ce ne semble pas être la théorie du ministre de l'intérieur, le rapporteur reprend : « Il semble résulter, dis-je, de la discussion que si la commune est responsable, c'est par suite de la faute de l'administration municipale, et que si la commune est responsable de l'administration municipale c'est parce que c'est elle qui a constitué l'administration municipale ». « La commission veut donc atteindre « les habitants actuels qui, par leur fait person-

nel, par leurs votes, par leurs tendances, ont compromis le patrimoine de la commune ».

2° « Si les conseillers municipaux sont responsables, ils ne le sont pas comme conseillers municipaux, mais uniquement comme habitants de la commune, comme ayant contribué à constituer l'administration municipale qui a été en faute ». Or, ces conseillers forains n'ont pas été appelés à constituer l'administration municipale.

Pour l'article 108, § 2, M. le baron de Lareinty demande qu'on y ajoute qu'en ce cas « la responsabilité sera à la charge de l'Etat », puisque à Paris, à Lyon, c'est l'Etat qui a la police.

Le ministre de l'intérieur répond par une fin de non recevoir.

Lors de la *deuxième délibération* (1), M. de Lareinty reprend son amendement. Sur une nouvelle fin de non recevoir, il demande la suppression du § 2 de l'article 108. Paris et Lyon seraient ainsi responsables des dommages causés sur leur territoire.

Le rapporteur lui répond que la responsabilité de la commune est basée sur sa faute. Or, ni à Paris, ni à Lyon, ni « d'une façon temporaire, dans les communes qui sont placées, dans certaines circonstances, sous le régime de l'état de siège, l'autorité municipale n'a la disposition de la force publique, ni de la police locale ».

M. Batbie signale à nouveau les conséquences de la loi qui, basée sur la faute, punit des innocents.

« La faute que nous avons en vue, lui répond le rap-

(1) Séance du 11 mars, *J. Off.*, Sénat, Déb. parl., 12 mars 1884, p. 657 et s.

porteur, celle que nous voulons prévenir et que nous voulons punir, c'est la faute de l'être moral, représenté par le maire et les adjoints, qui n'a pas rempli son devoir ».

Et malgré une nouvelle intervention de M. de La-reinty et de M. Bathie, les articles 106 à 109 sont adoptés.

Ce sont les articles actuels.

CHAPITRE II

FONDEMENT DE LA LOI

De ces *travaux préparatoires*, des *dispositions* de la loi que pouvons-nous déduire ?

SECTION I. — D'après les travaux préparatoires.

Les *rapports* présentés à la Chambre et au Sénat ne nous apportent aucune réponse précise. Les *débats*, encore moins. Il nous semble pourtant que deux idées les ont dominés ; l'idée de faute et l'idée de solidarité.

L'idée de faute a été le plus généralement invoquée. C'est elle qu'a défendue le rapporteur au Sénat, lors de la deuxième délibération, c'est-à-dire en réponse aux critiques les plus sérieuses et à la suite de diverses précisions. Mais il s'est énergiquement défendu de chercher à atteindre ici la commune en tant que personne morale (1). Le fait générateur de la responsabi-

(1) Quand nous parlons ici de la commune, personne morale, nous ne prétendons point prendre position sur la question de la personnalité morale. Nous cherchons simplement à distinguer de la masse des habitants cet être distinct, réel ou fictif — ou encore cette forme spéciale d'activité — ou encore cet intérêt spécial — que l'on veut désigner par « la personne morale ». La question de principe nous semble trop complexe pour que nous osions l'affronter, d'autant qu'il s'agit ici de la police, c'est-à-dire d'un aspect de la puissance publique.

lité est, pour la commission du Sénat, la faute des autorités municipales, et si la commune en est responsable, c'est parce que c'est elle qui organise son administration. Ce sont les habitants qui sont en faute et ce sont leurs biens personnels qui l'éprouveront ; ce n'est pas, au sens strict, la commune, ce n'est pas son patrimoine.

Certes l'on a invoqué le principe de solidarité, mais sans s'y arrêter, de la même façon qu'on a suggéré l'idée d'une assurance, d'une garantie mutuelle. Ces idées présentent un relief assez marqué et une compréhension assez large pour qu'il ait semblé utile et facile de les invoquer.

La *circulaire* ministérielle du 15 mai 1884, malheureusement très succincte, n'invoque que l'idée de faute (1).

SECTION II. — D'après ses dispositions.

Les prescriptions de la loi s'accordent avec ce principe. Elles ne permettent pas de croire que le législateur ait voulu punir la commune, en tant que personne morale, ni satisfaire au principe de solidarité.

Si la loi recherchait la *faute de la commune*, pourquoi ferait-elle peser la responsabilité sur les habitants ? La commune a un patrimoine, il lui est pourtant interdit de lui laisser supporter le poids de la réparation. Peu importe qu'elle ait ou non des ressources disponibles, il faut qu'elle répartisse l'indemnité entre ses habitants.

Si la loi se fondait sur la *solidarité*, pourquoi ne

(1) *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1884, p. 270.

s'appliquerait-elle pas aux cas de force majeure ? Pourquoi serait-elle restreinte aux délits collectifs ? Aucune des exceptions de l'article 108 ne serait alors justifiable.

C'est donc bien la faute qu'elle punit et elle la punit chez les *habitants*. Quelle faute ont-ils commise ? Ici la question se complique. On peut comprendre que tout en voulant frapper les citoyens, la loi ne les atteigne que par l'intermédiaire de la commune. Ce peut être là une mesure inspirée par les besoins de la pratique. Il est impossible d'obliger la victime à poursuivre chacun de ses concitoyens, il serait illusoire de donner le recours de l'article 109 à des particuliers. Mais il est difficile de justifier la façon dont l'article 106, § 2, répartit la condamnation. Il atteint les femmes, les vieillards, les enfants. Pourquoi ?

C'est, à notre avis, que l'on reproche aux habitants, non pas de n'avoir point résisté aux attroupements, mais d'avoir « par leurs votes, par leurs tendances » inspiré la faute de leur maire. C'est bien pour cela que l'on ne frappe point les conseillers forains ; le rapporteur au Sénat l'a nettement déclaré. Si l'on frappe les femmes, les enfants, c'est qu'il est probable que leurs tendances sont les mêmes que celles de leurs époux, de leurs parents, qu'il est impossible de les en distinguer, et qu'ils doivent souffrir de leurs votes comme ils en profitent en d'autres hypothèses.

Comment expliquer cette idée du législateur ? Comment expliquer la confusion qu'il fait entre la responsabilité de la commune et celle de ses habitants ? Nous croyons qu'il a subi sur ce point l'influence de la loi de vendémiaire (1) ; au reste cette doctrine, éloignée

(1) La loi de vendémiaire était directement fondée sur la faute des

de celle de la Cour de cassation, est bien proche de celle qu'admettait une autre partie de la jurisprudence (1).

Elle semble assez confuse, mais faut-il s'étonner que nos représentants aient délaissé des concepts plus juridiques et plus harmonieux ?

Nous croyons qu'il y a là le sentiment instinctif que M. Michoud a si bien traduit, en une matière voisine ; si les habitants ont commis une faute dans la nomination de leurs représentants, ou plutôt du représentant de la personne morale, de la commune, « s'ils ont fait un mauvais choix, ils ont sans doute commis une faute d'une nature spéciale (*culpa in eligendo*), mais cette faute est encore un acte individuel et alors même que tous en fait auraient participé à la nomination (ce qui ne sera pas le cas le plus habituel), on aboutirait à la responsabilité individuelle de tous les membres de la collectivité, et non à celle de la collectivité elle-même. Il y a donc entre la faute du représentant et la responsabilité de la personne morale un passage difficile à franchir... » (2).

Ce passage, le législateur a jugé inutile de le tenter, il s'en est tenu à la réalité des faits, sans se préoccuper des contradictions qui devaient s'en suivre.

habitants, la loi de 1884 le serait indirectement : conséquence de l'affaiblissement de l'esprit public. En l'an IV, le particularisme communal et la vie publique sont si développés que la faute de l'officier municipal est nécessairement accompagnée de la faute personnelle de chaque habitant ; en 1884 l'on déduit l'une de l'autre.

(1) Cf. *suprà*, p. 135.

(2) MICHOD, *De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents*, *Rev. du droit public*, t. III, 1895, p. 409.

Il faut pourtant reconnaître que ce n'est point là l'interprétation commune de la loi.

SECTION III. — Suivant la jurisprudence et les auteurs.

Les tribunaux et les auteurs sont partagés, d'une façon générale, entre deux opinions. Suivant les besoins de la cause, suivant leurs tendances personnelles, ils fondent la loi sur un principe de solidarité ou sur l'idée de faute.

Mais, quand ils parlent de faute, ils visent une faute de la commune, être moral.

Ceux qui regardent cette responsabilité comme la sanction d'une *faute*, remarquent qu'elle est « la condition de la liberté complète du maire au point de vue de la police locale » et font valoir les divers arguments que nous venons de citer. Ils estiment généralement qu'il y a là une responsabilité de la commune, être moral, à raison des fautes de son représentant, du maire (1).

(1) En ce sens, LESCUYER, *La responsabilité des communes*, *Rev. gén. d'adm.*, 1886, III, p. 159. — SIMONET, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, a. 1.030. — DEGROOTE, *op. cit.*, p. 99. — REVILLON, *La responsabilité de l'État à raison des dommages causés par les attroupements*, *Rev. pol'it. et parl.*, nov. 1907, p. 306 et s. — BERTHELEMY, *Droit administratif*, 3^e éd., p. 527. — MICHOD, *Responsabilité des communes*, *Rev. du droit public*, 1897, p. 41 et 79 à 81 ; rapport au Congrès des sciences administratives de Bruxelles, 1, 2, 4, p. 5. — POLITIS, note sous Cass., 6 juillet 1908, D., 40, 1, 73. — BATBIE (*Traité de droit public et administratif*, 2^e édit., 1885, t. V, n° 112, p. 400) dénie toute logique à cette loi, votée par « des sénateurs qui ne voulurent pas renoncer au bénéfice de dispositions où ils virent une sauvegarde pour leurs propriétés ». — TATON (*op. cit.*, p. 42 et s.) l'enveloppe dans une théorie de la responsabilité des patrimoines administratifs, qui nous semble être une complication inutile de la question.

Ils voient dans l'article 106, une application de la théorie des fautes, analogue à celle de l'article 1384 du code civil. La jurisprudence est généralement en leur faveur. Cela ne les empêche point de remarquer que cette responsabilité est exorbitante, en ce qu'elle s'accompagne d'une présomption de faute et qu'elle est admise en matière de puissance publique. Ils expliquent ces rigueurs par des vues politiques : « L'anomalie consiste dans la responsabilité qui incombe à la commune à raison de l'insuffisance de sa police. En autorisant la commune à faire elle-même sa police, on y met pour condition qu'elle sera responsable si elle ne prend pas les précautions nécessaires au maintien de l'ordre » (1).

D'autres voient dans la loi, l'application des idées de *solidarité* et de *mutualité*.

Ils reprennent les paroles de M. Barne, au Sénat : « Il doit y avoir entre les habitants d'une commune une solidarité qui ne soit pas celle dérivant d'un crime ou d'un délit, mais bien d'un devoir général qui consiste non seulement à ne pas troubler la paix publique, mais encore à réprimer des entreprises coupables. » On invoque cette idée pour expliquer la répartition de l'indemnité entre tous les habitants domiciliés, la responsabilité conjointe des communes voisines dont les membres ont participé aux attroupements, enfin le maintien implicite de la compétence judiciaire pour l'appréciation des fautes imputables à l'autorité municipale. Mais on ne peut expliquer dans cette opinion, les consé-

(1) BERTHELEMY, *loc. cit.* — Comp. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction ad.*, 1887, t. I, p. 633.

quences qu'a tirées le législateur de l'idée de faute (art. 108, etc.).

Nous croyons que, seule, notre théorie explique ces apparentes contradictions : la loi punit les habitants, mais ne les punit que quand il y a faute du maire, parce que la faute du maire démontre la faute des habitants. Elle est la conséquence de leurs votes, la manifestation de leurs tendances.

Un seul auteur nous semble avoir envisagé cette idée, il ne s'y est malheureusement pas attardé : Morgand, dans son étude sur la loi municipale, s'exprime ainsi : « Le principe que retient et confirme l'article 106 est que les habitants de chaque commune sont responsables de la sécurité publique, non seulement parce qu'ils doivent tous opposer leur énergie individuelle pour prévenir ou réprimer les attentats qui se prépareraient sur leur territoire, mais encore parce que la loi a délégué aux autorités municipales le soin d'assurer la police, qu'elle met à leur disposition les agents de la force publique et que si, par faiblesse, négligence ou connivence coupable, les administrateurs de la commune ont laissé se produire des désordres, leur faute engage la responsabilité des habitants qui les ont choisis.

Le principe de la responsabilité de la commune est posé en termes à peu près semblables par les lois de 1884 et de l'an IV, ainsi qu'on peut s'en convaincre par le rapprochement des textes. Toutefois, le législateur de 1884 substitue, *au moins vis-à-vis des tiers*, à la responsabilité des habitants de la commune, celle de la commune, être moral, sauf répartition ultérieure du montant des condamnations entre les habitants » (1).

(1) MORGAND, *La loi municipale*, 7^e édition (1906), t. II, p. 44, 45.

Les travaux de la doctrine et les décisions de la jurisprudence sur notre matière, ainsi que les progrès incessants des théories de la personnalité morale, ont naturellement tendu à remplacer cette idée archaïque de la faute indirecte des habitants par le concept plus juridique et plus harmonieux de la faute de l'être moral, de la commune.

CHAPITRE III

CAS D'APPLICATION DE LA LOI

Les conditions nécessaires pour que la responsabilité de la commune soit engagée sont les mêmes que sous la loi de vendémiaire (1).

SECTION I. — Attroupement.

La loi est *dominée* par l'idée de l'attroupement. Nous en trouvons une nouvelle preuve dans ses termes. La circulaire ministérielle du 15 mai 1884, s'inspirant des débats parlementaires, l'affirme nettement : la responsabilité est la sanction de la faute du maire, qui doit « prévenir et dissiper les attroupements » (2). Les maires ont mission d'empêcher tous les attroupements de nature à troubler la tranquillité publique ; c'est à ce titre qu'ils peuvent interdire les rassemblements de toute nature qui peuvent se produire sur la voie publique, quel qu'en soit l'objet, et notamment les promenades profession-

(1) Nous avons dit que nombre de questions se posaient de la même façon sous l'une et l'autre lois. Nous renvoyons donc à l'étude qui en a été faite et aux arrêts qui ont été indiqués. Sur ces points, nous n'apporterons que des précisions. Nous en profiterons pour souligner les différences qui séparent ces deux lois, et l'orientation nouvelle que les faits impriment à la dernière.

(2) *Loc. cit.*, p. 270.

nelles (1). L'émeute commence toujours par des rassemblements, souvent inoffensifs et simplement bruyants, pour finir par des violences.

Le législateur ne se préoccupe nullement des délits commis par des isolés. « Contre une agression isolée, individuelle, chacun des habitants de la commune peut se défendre : les moyens habituels de la police peuvent suffire à leur sécurité. Ils ne le peuvent pas contre une troupe d'agresseurs... La sûreté des citoyens ne peut être garantie contre de tels actes que par l'emploi de la force collective, de la force armée, qu'il appartient aux autorités locales seules de mettre en mouvement » (2).

Qu'est-ce qu'un attroupement ? La question se pose de la même façon que sous la loi de vendémiaire, la réponse est la même : les tribunaux apprécient si la réunion visée constitue un attroupement. C'est une question toute de circonstance (3).

Lors de notre étude de la loi de vendémiaire, nous avons vu qu'on avait tenté de faire admettre comme cause d'exonération le *but* inoffensif ou politique des attroupements. Ce système, qui n'a pas prévalu, se fondait sur les origines, le caractère et le texte de la loi ; nous l'avons examiné en même temps que d'autres exceptions voisines. C'est ici que nous devons l'examiner pour la loi de 1884 : cette loi détermine limitativement les exceptions à la responsabilité, et l'on n'a pu présenter celle-ci qu'à propos de la définition de l'attroupement.

(1) BEQUET, *op. cit.*, t. VI, v^o *Commune*, nos 1 579 et s.

(2) Rapport complémentaire de M. DE MARCÈRE à la Chambre, *J. Off.*, doc. parl., mai 1883, annexe n^o 1849.

(3) Cf. VEL-DURAND, *La force publique...*, *Rev. du droit public*, 1905, p. 77 à 81.

C'est ainsi que l'on a refusé de voir un attroupement dans une réunion nombreuse qui ne présentait pas, dans son origine, un caractère séditionnel ou un aspect menaçant.

Le tribunal de Béziers a refusé d'appliquer la loi à une rixe survenue dans un café (1).

« Attendu que, pour que la responsabilité de la commune soit engagée, il est nécessaire en droit que le dommage causé soit le résultat d'attentats commis sur les personnes ou sur les propriétés à force ouverte ou par violence, et d'attentats commis par des rassemblements ;

« Attendu que cette condition fait défaut dans la cause ; qu'il est constant au débat, par les déclarations mêmes du sieur Allié et du témoin Philippon relatées au procès-verbal, que les dégâts dont se plaint la demanderesse n'ont eu lieu, après l'entrée des chasseurs dans le café de la dame Trémouille, qu'au cours d'une bagarre dans laquelle des coups de chaises ont été réciproquement échangés ;

« Attendu qu'à ces termes il est évident que le dommage subi par la demanderesse dérive non de cette circonstance qu'un attroupement de chasseurs a pénétré par force dans son établissement, mais bien de la rixe qui est survenue après coup entre civils et militaires ;

(1) On trouve dans certains recueils mention d'un jugement appliquant la loi aux dégâts commis dans un café. L'hypothèse était tout autre ; un mois après que l'inventaire, prescrit par la loi du 9 décembre 1905, avait eu lieu à Barbentane, le commissaire de police revint dans cette commune pour notifier au curé des arrêtés préfectoraux relatifs aux biens ecclésiastiques. Assailli par la population, il dut se réfugier dans un café qui, après son départ, fut mis à sac. Aix, 25 février 1909, *Rev. gén. d'adm.*, 1909, III, 454.

« Attendu que cette rixe constitue un fait qui n'a aucun caractère « collectif et public », qui n'intéresse pas la généralité des habitants de Béziers et qui ne laisse en rien présumer la faute de l'autorité municipale; qu'il suit de là que le fait dont il s'agit ne rentre pas dans la catégorie de ceux à raison desquels la loi de 1884 impose garantie à la commune... » (1).

Un jugement récent, du tribunal de Beauvais, manifeste la même tendance. Le soir des élections législatives du 8 mai 1910, à Beauvais, des partisans de l'ex-député se livrèrent à de violentes manifestations et prirent d'assaut le cercle Jeanne-Hachette où se réunissaient leurs adversaires.

Les victimes attaquèrent la commune.

Après une enquête qui établit que la police n'avait reçu aucun ordre de s'opposer à l'émeute, la ville fut condamnée par le juge de paix, le 1^{er} août 1911.

Sur appel, la ville de Beauvais a été exonérée de toute responsabilité :

« Attendu qu'il résulte de l'enquête, que dans la soirée du 8 mai 1910, au moment où le résultat de l'élection d'un député fut proclamé à Beauvais, une certaine effervescence se produisit, comme souvent en pareille circonstance ; que l'élu M. Hucher quitta, entouré d'amis, les bureaux du journal *le Moniteur de l'Oise* pour se rendre dans un café, puis au cercle Jeanne-Hachette appartenant à M. Jean Gaillard ;

« Attendu toutefois qu'on ne saurait considérer qu'il y a eu *attroupement* dans le sens de la loi de 1884 ; que, dans la soirée du 8 mai 1910 un grand nombre de per-

(1) Trib. de BÉZIER, 3 novembre 1898, *Rev. gén. d'adm.*, 1899, II, 58.

sonnes se trouvaient sur la place devant la mairie pour attendre le résultat de l'élection ; qu'au moment où le cortège accompagnant M. Hucher est passé, on a manifesté de part et d'autre et que la foule s'est rendue rue Saint-Jean à quelques mètres de distance non pour se rassembler, mais pour suivre le cortège ; qu'il apparaît de ces considérations que la municipalité n'avait pas à se préoccuper outre mesure de faits inhérents à la situation et qui se terminent généralement par des cris et des chansons qu'on tolère en pareil cas ; que, du reste, la relation existant entre les quelques délinquants et le surplus des assistants n'apparaît pas, qu'il y avait une foule composée d'éléments divers sans lien, ni cohésion et non un attroupement ou un rassemblement volontaire.

« Attendu que, lorsque la situation s'est aggravée et lorsque la police a été avertie, trois agents disponibles se sont rendus au coin de la place et de la rue Saint-Jean et que dès leur arrivée les dégâts se produisaient ; que quelques instants plus tard tout était rentré dans l'ordre et le silence ; qu'il résulte de ces circonstances que l'aggravation survenue a été aussi soudaine que brève et qu'il n'était pas au pouvoir de la municipalité ou de ses représentants de la réprimer, encore moins de de la prévenir.

« Attendu que, par suite, le demandeur n'a pas rapporté la preuve qui lui incombait au sujet de l'existence d'un *attroupement* séditieux duquel auraient fait partie les auteurs des dégâts, qu'il est résulté d'autre part des enquête et contr'enquête qu'il n'était pas au pouvoir de la municipalité de Beauvais d'empêcher l'attroupement

séditieux si on admet qu'il a existé à un moment donné » (1).

Nous devons, par contre, signaler un jugement du tribunal civil de Lyon, appliquant la loi, à juste titre, à un attroupement ignoré de la victime même.

Le 30 avril 1871, lors des troubles de Lyon, une dame était frappée d'un coup de feu, parti d'on ne sut où ; évidemment, dit le jugement, de l'insurrection ou des troupes massées à quelque distance de là et qui allaient marcher sur la mairie du 3^e arrondissement dont s'était emparée l'insurrection. Cependant, à cette heure, le quai de la Guillotière où se trouvait la dame, était « parfaitement calme, les cafés étaient pleins, rien ne faisait prévoir la grave insurrection qui éclatait quelques instants après, et qu'il fallut réprimer avec le fusil et même le canon ». La ville fut pourtant condamnée à payer une indemnité à cette dame (2).

SECTION II. — Crime ou délit.

Il faut, pour qu'il y ait lieu d'appliquer la loi, qu'un *préjudice* quelconque ait été causé et que le dommage soit direct : la relation de cause à effet entre le fait commis par l'attroupement et le dégât doit être immédiate ;

(1) Jugement du tribunal civil de Beauvais, du 9 décembre 1911, obligamment communiqué par M^e RAVIART, avocat à Beauvais. Pourvoi en cassation va être formé contre ce jugement ; avocat, M^e Dufourmantelle.

(2) Trib. de LYON, 23 mars 1891, *Rev. gén. d'adm.*, 1892, II, p. 333. — V. aussi QUIMPER, 5 nov. 1903, et RENNES, 6 déc. 1904, D., 1905, 2, 263 : « La loi s'applique aux crimes ou délits commis par tous attroupements, alors même qu'au début ils auraient eu lieu dans un but inoffensif et même licite ; et le seul fait du rassemblement constaté, au cas où ce rassemblement est devenu séditieux et dommageable, entraîne responsabilité ». — Cf. MORGAND, *op. cit.*, n^o 1.211.

le droit à réparation ne s'étend pas aux conséquences indirectes, aux ricochets dommageables du fait. C'est évidemment, dans certaines limites, question d'appréciation : la commune a été rendue responsable envers la veuve et les enfants d'un individu qui s'était donné lui-même la mort : ce suicide était la conséquence des mauvais traitements que des gens attroupés lui avaient fait subir (1).

Il faut que le dommage ait été causé par des *crimes ou délits*, commis contre les personnes ou les propriétés et punis par les lois pénales (2). Un arrêt de la cour d'Aix, du 11 juin 1902, s'est basé sur cette exigence de la loi pour exonérer de toute responsabilité une commune : « Attendu que, quelque préjudiciable qu'il soit, le chômage qu'un industriel subit ou s'impose au cours d'une grève ne saurait être rangé dans la catégorie des dégâts et dommages résultant de crimes ou délits, commis à force ouverte et par violence, par des attroupements ou rassemblements formés sur le territoire d'une commune ; que ce serait méconnaître non seulement l'esprit de la loi de vendémiaire, mais surtout la pensée plus tempérée du législateur de 1884, que d'assimiler aux conséquences d'actes criminels ou délictueux les suites inévitables et souvent répréhensibles de l'exercice du droit de grève ; que, notamment, la cessation du travail, produite par la brusque intervention dans un chantier privé d'une troupe plus ou moins bruyante d'ouvriers grévistes, qui n'ont cependant causé aucun préjudice aux personnes ou aux propriétés, bien que dérivant d'un fait illicite, ne découle pas d'un délit

(1) Cass., 8 fév. 1876, D., 1876, 1, 300.

(2) Comp. *suprà*, p. 70. — Cf. ROGUIN, *op. cit.*, p. 143 et s.

et, partant, n'est pas susceptible d'engager la responsabilité civile d'une commune » (1).

Le jugement du tribunal civil de Beauvais, que nous venons de citer, a examiné la même question : la commune prétendait écarter l'application de l'article 106 en niant qu'il y ait eu délit. Le tribunal estima qu'au contraire la responsabilité de la commune était engagée :

« Attendu qu'on ne saurait écarter l'application de la loi de 1884 sous le prétexte qu'il n'y aurait eu qu'une simple contravention de dommage à la propriété mobilière (2) ; qu'en admettant qu'il n'y ait pas eu bris de clôture nettement caractérisé, il y a certainement eu violation de domicile puisqu'au moment où les faits ont été commis à l'intérieur du corridor, l'entrée de l'immeuble était refusée sur l'ordre du propriétaire. »

SECTION III. — Violence.

Il faut encore que le délit ait été commis « à force ouverte ou par violence (3).

La question de savoir si ces expressions s'appliquent à la force déployée pour réprimer les troubles est la même que sous la loi de vendémiaire (4).

Lorsque ces diverses conditions sont réalisées, la

(1) Arrêt de la cour d'appel d'Aix, 11 juin 1902, infirmant un jugement du tribunal civil de MARSEILLE du 28 juin 1901, qui admettait l'industriel lésé à prouver qu'il avait vainement demandé l'assistance municipale. — Les deux jugements rapportés par la *Rev. gén. d'adm.*, 1903, I, 61 et 63.

(2) Comp. code pénal, art. 479.

(3) Cf., *suprà*, p. 71.

(4) Cf., *suprà*, p. 72. V. pourtant en sens contraire BEQUET, *op. et verb. cit.*, n° 2.107.

responsabilité de la commune se trouve engagée. Elle est sous le coup d'une *présomption de faute*. Les tribunaux l'ont maintes fois affirmé ; nous n'en voulons citer qu'un exemple frappant.

Le 31 décembre 1903, à propos d'une émeute de 1902, le tribunal civil de Dunkerque, devant qui la commune de Dunkerque était poursuivie en responsabilité, rendit un jugement avant faire droit autorisant le demandeur à prouver que le maire n'avait pas pris les mesures d'ordre suffisantes et autorisant le défendeur à faire la preuve contraire (1).

Sur appel du demandeur, la cour de Douai déclara qu'il n'avait aucune preuve à apporter, que le maire, seul, devait justifier ses dires : « attendu que la commune étant sous une présomption de faute, il lui appartient de justifier qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir les attroupements ou rassemblements ; attendu que les premiers juges ont méconnu cette règle, maintes fois proclamée par la jurisprudence, en mettant d'office à la charge du demandeur, une preuve qu'il n'avait pas à administrer » (2).

Il importe de remarquer que, depuis une dizaine d'années, ces cas de responsabilité sont particulièrement *nombreux*. Les grèves, les conflits religieux, les malaises économiques et les revendications régionales amènent sans cesse des troubles publics.

Pour s'en convaincre, il suffira de se reporter aux recueils de *jurisprudence*.

Les tribunaux ne cherchent nullement à restreindre le

(1) D., 06, 2, 214 ou D., 05, 5, 41.

(2) D., 06, 2, 214.

champ d'application de la loi ; nous n'en donnerons que deux témoignages qui montrent que les articles 106 à 109 sont susceptibles de multiples applications.

En avril 1908, le tribunal de Montpellier condamna la commune de Cette dans les conditions suivantes : au cours d'une grève de pêcheurs, un jeune homme fut grièvement blessé d'un coup de revolver par le président du syndicat des patrons pêcheurs. Poursuivi pour ce fait, le patron bénéficia d'un arrêt de non-lieu, déclarant qu'il avait agi en état de légitime défense, étant menacé de mort par deux cents grévistes. Le tribunal estima qu'il y avait là un fait collectif, imputable à un attroupement, et condamna la commune à payer au blessé une indemnité (1).

En 1902, la ville de Denain fut rendue responsable des blessures faites par des grévistes à un ouvrier non gréviste (2).

Voyons maintenant quelles exceptions peut faire valoir une commune contre qui l'on invoque cette responsabilité.

(1) *Le Petit Havre*, 8 avril 1908.

(2) VALENCIENNES, 3 nov. 1904, D., 05, 2, 265. — DOUAI, 28 fév. 1905, D., *eod. loc.* — Même hypothèse et même solution, tribunal de SAINT-ETIENNE, 29 avril 1907, D., 1907, 2, 164.

CHAPITRE IV

EXCEPTIONS QUE PEUVENT INVOQUER LES COMMUNES

Elles sont déterminées par la loi, dans son article 108. Il semble que cet article, les posant limitativement, ne puisse laisser place à aucune contestation. Il n'en est rien.

Nous avons vu proposer comme exceptions sous la loi de vendémiaire les mesures prises par la commune contre l'émeute, la provocation de la victime, le but du rassemblement, l'état de guerre, la désorganisation du pouvoir municipal, l'état de siège, la situation exceptionnelle de Paris.

Nous les verrons se représenter au fur et à mesure que nous étudierons l'article 108, en ses trois paragraphes.

Le § 1 exonère la commune qui a pris les *mesures possibles* contre l'émeute.

A propos du § 2, nous envisagerons la situation de *Paris, Lyon et Marseille*, les conséquences de l'*état de siège*, celles de la *désorganisation* du pouvoir municipal.

Le § 3 résout la question pour les *faits de guerre*.

Nous venons de voir l'importance que peuvent avoir le *caractère et le but* de l'attroupement et nous étudierons le cas où il y a eu faute ou *provocation de la vic-*

time, quand nous rechercherons quels recours peut exercer la commune.

SECTION I. — Article 108, § 1.

Voici la teneur de ce paragraphe : la responsabilité n'est pas applicable « lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs ».

Cet article est le terrain où se concentrent les efforts des communes, soucieuses d'échapper à la responsabilité. C'est le seul biais qu'elles puissent prendre, c'est la seule brèche par laquelle elles puissent échapper. Et l'interprétation que lui donne la jurisprudence est la marque de l'esprit qui l'anime vis-à-vis de la loi.

Il faut, pour apprécier cette exception, se reporter aux nombreux arrêts rendus en la matière.

Les industriels et les commerçants prétendent qu'elle ruine l'édifice de la loi. A les en croire, la jurisprudence a tant élargi cette brèche que le principe de la responsabilité est devenu illusoire et la loi fallacieuse.

Les adversaires de la responsabilité communale soutiennent aussi énergiquement que les tribunaux ajoutent aux rigueurs de la loi par une stricte interprétation de l'article 108.

Nous allons donc extraire de la jurisprudence récente les arrêts qui *admettent* l'exonération des communes ; nous verrons, ensuite, quelques-uns de ceux qui la *repoussent*, et nous tâcherons d'en déduire les tendances les plus marquées.

§ 1. — *Jugements ayant admis l'irresponsabilité de la commune.*

Nous avons vu que l'article 108, § 1, exige de la commune qu'elle prenne « toutes les mesures » en son pouvoir « pour prévenir les attroupements ou rassemblements et en faire connaître les auteurs ». Il est admis par tous qu'il faut aussi qu'elle ait pris toutes les mesures possibles pour réprimer l'émeute.

Il y a donc pour le maire deux obligations bien certaines : prévenir et réprimer l'émeute — et en faire connaître les auteurs. S'il les a remplies dans la mesure du possible, il est exempt de faute et la commune est relâchée de toute responsabilité.

Il y a là une question de fait remise à l'appréciation souveraine des juges du fond (1). Les tribunaux peuvent estimer que les efforts des autorités municipales étaient suffisants et que les troubles étaient inévitables (2).

1° Citons d'abord un cas où la commune fut *acquittée en première instance et condamnée en appel*. L'espèce était particulièrement intéressante de par le retentissement qu'avaient eu les faits et de par l'import-

(1) Cass., 15 fév. 1898, D., 98, 1, 366. — ALGER, 14 mars 1900, D., 01, 2, 238. — Cass., 22 juillet 1901, D., 01, 1, 4.69. — Cass., 24 juin et 24 oct. 1905, D., 05, 1, 469.

(2) Sur la notion générale de la force majeure, v. EXNER, *La notion de force majeure*. — BOURGUOIN, thèse Lyon, 1902, *La distinction du cas fortuit et de la force majeure*. — A. COLIN, note D., 1904, 2, 73. — JOSSERAND, *La force majeure dans le transport terrestre*, tirage à part des *Annales de droit commercial*, 1909. — ROUAST, *Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics*, thèse Lyon 1910, p. 95.

tance des intérêts mis en jeu ; la responsabilité de la commune était particulièrement douteuse.

Le 18 juillet 1904, vers 4 heures du soir, au cours d'une grève d'ouvriers horlogers, une manifestation se déroulait devant l'usine Crettiez. Des pierres ayant été jetées dans les vitres des ateliers, les fils Crettiez, des fenêtres de l'usine, déchargèrent leurs armes sur la foule. Trois manifestants furent tués, quarante et un autres blessés. La foule pénétra dans l'usine, la saccaqua et l'incendia.

En novembre 1904, comparurent, devant la Cour d'assises de la Haute-Savoie, MM. Crettiez fils, poursuivis pour meurtre, et 6 ouvriers grévistes, inculpés de pillage à main armée. Le 24 novembre, les fils Crettiez furent condamnés avec admission de circonstances atténuantes ; les ouvriers furent acquittés (1).

Par exploit du 27 avril 1905, M. Crettiez engagea, devant le tribunal de Bonneville, une demande en 350.000 francs de dommages-intérêts contre la ville de Cluses.

Le tribunal repoussa cette prétention, estimant que le maire de Cluses avait pris toutes les mesures en son pouvoir.

Voici quelques-uns des faits relevés à sa décharge :

Dès le début de la grève, au mois de mai, le maire avait avisé les autorités supérieures de la surexcitation des esprits et obtenu l'envoi dans sa commune de troupes de gendarmerie, d'infanterie et de cavalerie ; — il avait, par ses proclamations, exhorté la population au calme ; — organisé un supplément d'éclairage aux

(1) V. *Rev. des grands procès contemporains*, n^{os} de janv., fév. et mars 1905.

abords de la commune ; — requis chaque jour, du 20 juin au 18 juillet, le commandant de la force armée, à Cluses, de prêter main-forte à la gendarmerie, à l'effet de protéger la maison particulière et l'usine de Crettiez. Le 18 juillet, les troupes présentes sur les lieux et dont une partie occupait l'usine Crettiez étaient assez nombreuses pour assurer la protection de cette usine. Après l'émeute, une information criminelle avait été immédiatement ouverte contre les auteurs des désordres, et la commune avait pris toutes les mesures destinées à assurer leur punition.

Le 6 mai 1907, la cour d'appel de Chambéry réforma la décision des premiers juges. Elle retint contre le maire et contre la commune le fait que les attroupements n'étaient interdits, le jour de l'émeute, qu'à partir de 6 heures du soir et que les désordres s'étaient produits vers 4 heures :

« Attendu que la loi du 5 avril 1884, par une disposition formelle, exige de la commune la preuve qu'elle a pris toutes les mesures possibles pour prévenir non pas les dommages, mais les attroupements ou rassemblements, auteurs de ces dommages ; qu'avec juste raison, le législateur, tenant compte de la mentalité spéciale des foules et des entraînements subits qu'elles peuvent subir, a considéré que tout rassemblement, quelque calme et inoffensif qu'il apparaisse au début, peut, à un moment donné et à la suite du moindre incident, devenir dangereux pour la sécurité publique, et a imposé aux municipalités responsables de l'ordre dans leurs communes, le devoir impérieux de l'empêcher et de le dissiper ».

La ville de Cluses se pourvut en cassation, l'arrêt

attaqué ayant déclaré la commune civilement responsable des dégâts, « sous prétexte qu'elle ne justifiait pas qu'elle avait pris toutes les mesures en son pouvoir en vue de prévenir cet attroupement, sans cependant relever contre elle aucune négligence grave, aucune absence de précautions essentielles susceptible de constituer à sa charge une faute légalement imputable, en constatant au contraire, que la municipalité avait de longue main pris et maintenu, avec toute la vigilance nécessaire, les mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publique ».

La Cour de cassation rejeta ce pourvoi, estimant que « la Cour de Chambéry, dont la décision est suffisamment motivée, n'a pas violé les dispositions de loi visées par le pourvoi, mais en a fait une application qui échappe à la censure de la Cour de cassation » (6 juillet 1908) (1).

Dans un autre cas encore, une commune fut acquittée, puis définitivement condamnée. Mais l'espèce est moins intéressante (2).

2° Nous pouvons maintenant examiner les cas où la

(1) Sur l'affaire de Cluses, les références sont innombrables. V. notamment le *Droit*, 29 octobre 1906, et la note. — *Gazette des tribunaux*, 5-6 novembre 1906 et la note. — *Revue générale d'administration*, octobre 1907, III, p. 184 et s. — *Dalloz*, 1907, 3, 9, et 1910, 4, 73 et la note — et surtout *Revue des grands procès contemporains*, octobre, novembre et décembre 1907.

(2) Un marchand de chevaux d'Estagel (Pyrénées-Orientales) avait attaqué la commune d'Estagel à la suite de vexations dont il avait été victime lors de grèves agricoles. Les grévistes, ayant à leur tête le maire de la commune, avaient lapidé sa maison et l'avaient, pendant deux jours, empêché de sortir de chez lui. Le tribunal civil de PERPIGNAN avait débouté le plaignant, la cour d'appel de MONTPELLIER réforma le jugement et condamna la commune, le 5 mars 1907. — V. *Rev. populaire d'économie sociale*, mai 1907, p. 147.

commune a été *déchargée de toute responsabilité*. Ils sont peu nombreux. Pour nous, nous n'en avons relevé que deux : affaire de Gamaches, affaire de Fressenneville (1).

Devant le juge de paix de *Gamaches*, un sieur Parmentier réclamait à la commune de Dargnies 359 francs de dommages-intérêts pour « dégâts causés à sa propriété » et pour « dommage moral à l'égard de sa personne », résultant de la manifestation de quelques mécontents, membres d'une société de secours mutuels, dont le dit Parmentier était président.

Il fut débouté de sa demande le 26 juin 1909, par un jugement qui mérite d'être cité et savouré, tant pour l'état d'esprit qu'il dénote que pour l'interprétation qu'il donne de la loi.

« En droit :

Attendu qu'il est bien vrai qu'en vertu de l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, la responsabilité d'une commune est bien engagée vis-à-vis d'un habitant de cette commune, victime de dégâts et dommages résultant de crimes ou délits commis à force ouverte, ou par violence, sur le territoire de cette commune, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés *lorsque le maire de cette commune a eu connaissance de ces dégâts* ou dommages et qu'il a négligé de prendre les mesures qu'il avait en son pouvoir, et dont il

(1) On peut y ajouter, il est vrai, les jugements qui ont refusé d'appliquer la responsabilité communale à des hypothèses qui ne leur semblaient pas visées par l'article 106. Ce sont les jugements du tribunal de BÉZIERS du 3 novembre 1898, rapporté plus haut, p. 158, et celui du tribunal de BEAUVAIS, du 9 décembre 1911, rapporté plus haut p. 160 actuellement déféré à la Cour de cassation.

peut disposer pour éviter ces dégâts et ces dommages.

En fait :

Attendu que dans la cause qui nous occupe, et ainsi que le sieur Parmentier lui-même le reconnaît dans sa citation, il ne s'agit que d'une simple manifestation de quelques mécontents, membres d'une société de secours mutuels dont le sieur Parmentier est président, qui ont manifesté leur mécontentement, qui auraient commis les dégâts pour lesquels le sieur Parmentier réclame une indemnité, et non un attroupement ou rassemblement, ainsi que le considère la loi ;

Attendu que cette manifestation a été considérée sans importance, non seulement par le sieur Parmentier lui-même, mais encore par tous les habitants de Dargnies ;

Qu'aucune personne n'a prévenu le maire de cette commune, ni le garde champêtre de celle-ci qui en a la police, des faits qui se sont passés le 22 novembre 1908 ;

Attendu qu'ainsi le prétend le sieur Parmentier, qu'ayant rencontré lors de la réunion de la société de secours mutuels du 22 novembre dernier, du mécontentement et du mauvais vouloir parmi les membres de cette société, à deux reprises différentes, une première fois vers 5 heures 1/2 du soir, et une seconde fois vers 6 heures, il eût dû s'il croyait sa personne ou ses biens en danger, ainsi qu'il le laisse entendre dans les débats, faire prévenir le maire ou le garde champêtre, qui auraient pris les mesures nécessaires pour prévenir les faits qui se sont produits vers 7 heures du soir et dont se plaint le sieur Parmentier ;

Attendu que ni le maire de la commune de Dargnies, ni le garde champêtre n'ont jamais eu connaissance de

la manifestation dont se plaint le sieur Parmentier, ce qui n'est du reste pas contesté par ce dernier ;

Attendu que cette manifestation a eu lieu d'une manière si spontanée et si impromptue que le maire ou le garde champêtre, en ayant été prévenus, il leur était impossible de prendre les mesures qu'ils pouvaient avoir en leur pouvoir pour éviter cette manifestation et en faire disperser les auteurs (1) ;

Attendu que depuis l'époque à laquelle les dégâts dont se plaint le sieur Parmentier, ont été causés, c'est-à-dire depuis le 22 novembre 1908, *ce dernier n'a rien fait pour en connaître les auteurs*, ainsi qu'il aurait dû le faire, afin de pouvoir réclamer l'indemnité qu'il réclame aujourd'hui à la commune de Dargnies ;

Attendu que les dégâts matériels ont dû être remboursés au sieur Parmentier par sa compagnie d'assurances, puisqu'il nous a été représenté, au cours de l'instance, un procès-verbal de constat de ces dommages, dressé par M^e Ulmet, huissier, pour produire à la compagnie d'assurances (2) ».

On ne peut certainement pas attacher grande importance à un jugement qui se base pour exonérer la commune sur ce que la victime n'a pas prévenu le maire que l'on allait troubler l'ordre et n'a pas recherché les auteurs des troubles !

L'affaire de *Fressenneville* a une tout autre impor-

(1) Nous passons un considérant admettant pour la commune l'exception du § 2 de l'article 108 en ce qu'elle n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée puisqu'elle « ne dispose que d'un modeste garde champêtre ! »

(2) Ce jugement du 26 juin 1909 a été confirmé par jugement du tribunal civil d'ABBEVILLE du 15 juin 1910. Nous ne croyons pas que ni l'un ni l'autre aient été publiés.

tance. Des scènes de pillage et d'incendie y avaient éclaté, le 3 avril 1906, avec une soudaineté surprenante. « Le dimanche 1^{er} avril et le lendemain, la tranquillité la plus complète régnait dans cette petite commune ; si, dans la soirée du lundi, une réunion très animée avait eu lieu dans un café, à l'occasion du renvoi d'un ouvrier de l'usine Riquier, tout le monde, mardi matin, était à son poste et travaillait, comme à l'ordinaire, à cette usine qui était parfaitement calme ; à une heure, les ouvriers étaient sortis pour déjeuner et étaient rentrés à 2 heures 1/2 comme de coutume ; à ce moment, l'ouvrier congédié avait pris une attitude très provocatrice vis-à-vis d'Edouard Riquier, et, à la suite de cette discussion, les ouvriers avaient, les uns après les autres, quitté les ateliers ; enfin, une demi-heure plus tard, et alors qu'on ne croyait pas à la durée de cette grève inopinée, une bande se mit à jeter des pierres dans le bâtiment de la machine à vapeur qui fut aussitôt arrêtée » (1). Le maire, Julien Riquier, cousin et associé d'Edouard Riquier, appelé à Amiens où il siégeait comme juré à la Cour d'assises, téléphonait, à 2 heures 50, au sous-préfet d'Abbeville que de graves désordres commençaient. A 3 heures 10, il lui adressait un télégramme pour l'informer que la grève prenait une intensité très effrayante et lui demander l'envoi immédiat de la force armée. A 4 heures 35, le sous-préfet requit télégraphiquement le général commandant le 2^e corps d'armée à Amiens de diriger sur le champ des troupes à Fressen-

(1) Considérants de l'arrêt de la Cour de cassation ; voir d'ailleurs ce récit dans le *Bulletin de la Fédération des industriels et commerçants français*, n° 66, mars 1909, p. 235 et s., ou dans l'*Économiste français* du 20 août 1910.

neville. Les soldats partirent par le train de 7 heures 14. Le désastre était déjà consommé. Tout avait été sac-cagé et incendié.

Après une longue instruction, le parquet obtint le renvoi devant la cour d'assises de trente accusés qui s'étaient signalés dans les scènes de pillage. Peu après, le parlement votait une loi d'amnistie ; les accusés ne comparurent pas devant le jury.

Le 9 octobre 1907, M. Edouard Riquier assigna la commune de Fressenneville en paiement de 165.000 francs de dommages-intérêts.

La commune invoquait l'article 108, § 1 ; elle soutenait que le caractère inopiné de la grève et l'éclat des violences avaient rendu impossible toute mesure de précaution et inutile tout essai de répression ; que le maire, en avisant le sous-préfet dès le début des troubles, avait entièrement rempli son devoir.

Le 17 mars 1908, le tribunal d'Abbeville donna gain de cause à la commune.

Sur l'appel de M. Riquier, la cour d'Amiens confirma cette décision, par un arrêt du 28 janvier 1909.

M. Riquier se pourvut en cassation.

M. l'avocat général Feuilloley conclut catégoriquement à l'admission de ce pourvoi.

Nous nous permettons de citer quelques passages de ses conclusions, particulièrement intéressantes :

« Messieurs, je viens vous demander l'admission de ce pourvoi.

J'estime, en effet, que les motifs donnés par l'arrêt attaqué pour exonérer la commune de Fressenneville... ne justifient pas cette décision.

Ce n'est pas que je conteste ce principe consacré par

de nombreux arrêts..., que les constatations des juges du fond sont souveraines, mais encore faut-il que des faits souverainement constatés il résulte la preuve que les représentants de la commune ont rempli les obligations, toutes les obligations nommément et expressément spécifiées dans l'article 108 de la loi du 5 avril 1884, dont l'entier et complet accomplissement peut seul exonérer la commune de la responsabilité qui lui incombe de plein droit, aux termes de l'article 106. Si ces constatations ne se rapportent pas ou ne se rapportent qu'imparfaitement aux obligations qui incombent aux communes, les motifs demeurent inopérants et l'arrêt se trouve être dépourvu de base légale. C'est — et nous croyons que cela va être facile à démontrer — le cas de l'arrêt de la cour d'appel d'Amiens qui vous est déferé...

La volonté du législateur est tellement formelle qu'il édicte une présomption légale de faute et que la commune ne pourra échapper à cette responsabilité légale que si elle rapporte une preuve contraire, preuve dont le fardeau lui incombe.

Mais quelle preuve ? Non pas une preuve quelconque, non pas la preuve négative et indéterminée qu'elle n'a pas commis de faute, mais la preuve positive qu'elle a pris toutes les mesures que la loi lui impose l'obligation de prendre ; cette obligation de rapporter une preuve positive et certaine est la conséquence de ce que le devoir du maire n'est pas un devoir quelconque, mais un devoir positif consistant en une obligation déterminée de faire.

Comme le fait remarquer M. le professeur Politis, dans une note très intéressante publiée au pied de vo-

tre arrêt du 6 juillet 1908 (aff. Crettiez contre commune de Cluses, D., 1910, I, 73), la culpa levissima laisse subsister la responsabilité de la commune ; le savant professeur à la Faculté de droit de Poitiers ne fait aucune difficulté pour reconnaître que cette sévérité de la jurisprudence est conforme au texte et à l'esprit de la loi...

Voyons maintenant à quelles conditions une décision qui relaxe une commune de la responsabilité qui légalement lui incombe, a une base juridique...

A une obligation précise et déterminée de faire, dont l'inaccomplissement est génératrice de responsabilité, doivent nécessairement correspondre, pour que cette responsabilité cesse, des motifs précis et déterminés en harmonie avec l'obligation. Par conséquent, un arrêt qui exonérerait une commune de toute responsabilité par un motif général d'absence de faute, à raison, par exemple, de la bonne foi de ses représentants, de la confiance qu'ils ont eue dans les intentions pacifiques du rassemblement, de l'inutilité de l'intervention d'un simple officier municipal ou autres considérations analogues, mais sans constater nettement qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir... un tel arrêt procéderait manifestement d'une fausse application de la loi de 1884 et serait, en tout cas, dépourvu de base légale...

Sur l'obligation pour la commune de faciliter la découverte des auteurs du crime, je n'ai aucune critique à adresser à l'arrêt. Loin de là !

Mais il n'en est pas de même, selon moi du moins, en ce qui concerne les mesures que la commune était tenue de prendre pour prévenir les rassemblements. L'ar-

rêt ne renferme aucun motif qui lui soit propre, et c'est à la décision du juge du premier degré qu'il convient de nous reporter...

Le tribunal d'Abbeville a pu dire avec raison « que rien ne démontre que Julien Riquier ait failli à son devoir ».

Mais ce n'est pas de M. Julien Riquier personnellement qu'il s'agit, c'est de la commune.

Or, la commune, qu'a-t-elle fait ? Qu'a fait la municipalité à Fressenneville même ? Qu'a-t-on fait sur place pour prévenir les rassemblements, calmer l'effervescence, ramener les égarés entraînés par quelques fauteurs de désordre ? Rien, rien, absolument rien !...

S'il était trop tard pour prendre un arrêté, l'afficher et le publier quand les désordres étaient commencés, s'il faut tenir pour souverainement constaté que rien ne les faisait prévoir, il n'est jamais trop tard pour un maire (j'emploie le mot maire, mais, dans l'espèce, c'est de l'adjoint qu'il s'agit, puisque le maire était absent) de se rendre, de sa personne, ceint de l'écharpe tricolore, comme le prescrit la loi de 1848, sur le lieu du désordre et, sinon de faire des sommations légales puisqu'il n'avait pas encore la force armée, du moins d'exhorter la foule à se disperser. C'est pour le maire une obligation légale de se conformer à la loi de 1848...

Cela, personne ne l'a fait à Fressenneville, personne, ni le maire, qui était absent, ni l'adjoint, ni un conseiller municipal. Ça était une désertion complète de leur devoir par « les mandataires élus » de la commune, selon l'expression très juste de la circulaire ministérielle de 1884...

Rien, rien n'a été fait, ni même tenté. La municipalité

n'a pas ébauché l'ombre d'une résistance, elle s'est cachée, et la cour d'Amiens trouve cela parfait ! Ne rien faire, c'est prendre des mesures ! Et cela, pour quels motifs ? Ecoutez ceux de l'arrêt attaqué : « Que l'action de l'autorité, quand elle est dépourvue de sanction, est plus propre à surexciter qu'à maîtriser une foule ardente et passionnée. »

On croit rêver en lisant pareilles choses dans un arrêt de justice ! Voilà, n'est-il pas vrai, donné par arrêt, un rude coup de massue au principe d'autorité, qui, que je sache, n'en avait guère besoin ! La voilà consacrée par autorité de justice l'apologie de la peur, de l'effacement et de la désertion de son poste...

Et ce serait là un motif souverain ! Et vous ne pourriez pas exercer votre censure sur des motifs qui sont non seulement l'apologie de la lâcheté individuelle et de la couardise administrative, mais qui sont directement en contradiction avec la loi !

Mais non, Messieurs, — et c'est fort heureux — de tels motifs ne sont pas souverains, parce que ce ne sont pas des constatations de fait, mais des déductions juridiques et que sur les déductions juridiques vous exercez votre entier contrôle. Si vous ne l'exercez point dans cette cause, c'en est fait désormais de l'application de la loi de 1884. Il sera toujours facile de dire, si vous décidez que ce motif est souverain, que la commune a fait tout son devoir en ne faisant rien...

Un arrêt qui, dans de telles circonstances, juge que la loi de 1884 n'est pas applicable est dépourvu de toute base légale.

Je conclus à l'admission de la requête... »

Contrairement à ces conclusions, la Chambre des requêtes rejeta le pourvoi (1).

« Attendu que....

« Attendu qu'en décidant, d'après ces constatations et appréciations souveraines, que la présomption de faute inscrite dans la loi du 5 avril 1884, se trouvait détruite et en déclarant la commune de Fressenneville déchargée de toute responsabilité..., l'arrêt attaqué n'a pas violé les dispositions de loi visées par le pourvoi, mais en a fait une application qui échappe à la censure de la cour de cassation ».

Cet arrêt eut un énorme retentissement. Il sembla inouï qu'un industriel pût ainsi être ruiné du jour au lendemain, sans qu'il fût fautif et sans que personne ne fût responsable. C'était une des premières fois que la question se posait aussi brutalement devant l'opinion. L'on avait bien assisté à des grèves et à des émeutes. Mais c'était généralement dans des villes munies de forces de police. Il apparut que toutes les usines situées dans des villages isolés étaient soumises à ce risque de ruine. Beaucoup s'étonnèrent d'apprendre que la responsabilité des communes, d'application constante autrefois, était, depuis 1884, soumise à d'importantes exceptions.

Faut-il en conclure que « c'en est fait de la loi de 1884 » ?

Nous ne le croyons aucunement. Cet arrêt de la Cour de cassation se borne à constater la compétence exclusive des juges du fait pour appliquer l'article 108. La

(1) 31 mai 1910.

Cour eût pu se servir du raisonnement subtil de l'avocat général. Elle s'y est refusée.

Quant au tribunal et à la cour d'appel, leurs décisions sont compréhensibles. L'émeute avait été soudaine et MM. Riquier en avaient été surpris, comme tout le monde. Le maire avait fait tout son devoir. Pouvait-on reprocher à son adjoint de n'être pas accouru pour user de son autorité morale ? Cette inertie suffisait-elle à engager la responsabilité de la commune ? Le doute était permis (1).

En tout cas, nous devons constater que cette décision est isolée dans la jurisprudence ; voyons quelques hypothèses où fut, au contraire, affirmée la responsabilité de la commune.

§ 2. — *Jugements ayant repoussé l'exception
de l'article 108, § 1, invoquée par les communes.*

Cet article 108 exige que les communes prouvent que toutes les mesures ont été prises à l'effet : 1° d'empêcher les attroupements ou rassemblements et 2° d'en faire connaître les auteurs.

Il y a là deux exigences bien distinctes. Il faut qu'elles soient toutes deux satisfaites pour que l'exception soit applicable.

La première exigence est d'ailleurs très complexe : il

(1) Sur cette espèce, les références sont encore très nombreuses. Signalons seulement S., 09, 2, p. 15 du *Bulletin des sommaires*, S., 10, 1, p. 59 du *Bulletin des sommaires*. — *Bulletin de la Fédération des industriels et des commerçants français*, n° 66 (mars 1909), p. 235 et s. — *Gazette du Palais* du vendredi 10 juin 1910. — Rapport Tournon au Sénat, annexe n° 94 au procès-verbal de la séance du 28 mars 1911, annexe n° III. — *Rev. gén. d'adm.*, 1910, III, p. 175 et s. — *Economiste français*, 20 août 1910.

ne suffit pas que le maire s'efforce de prévenir les attroupements, il faut encore qu'il les disperse, les réprime, s'il le peut.

Essayons de noter les principales mesures qui lui sont imposées.

1° *Avant l'émeute*, sa vigilance doit s'exercer dès le début de la grève, dès que se manifeste le danger, dès que sont à craindre des désordres.

Il doit, par ses proclamations, exhorter la population au calme ; organiser un régime de surveillance ; augmenter, s'il y a lieu, le nombre des agents de police ; veiller à ce que les biens menacés soient particulièrement protégés.

Il doit, surtout, prendre un arrêté interdisant les attroupements, et le faire respecter (1).

Dès que les troubles deviennent menaçants, il doit requérir la force armée. Il n'est même pas tenu de faire passer sa réquisition par la préfecture ou la sous-préfecture. Ce droit de réquisition directe de la force armée par les maires est certain. Il est formellement consacré par « l'instruction du ministre de la guerre relative à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public », du 20 août 1907 (2). Cette réquisition, même quand elle émane d'un maire, doit être obéie sur-le-champ. Elle peut être adressée même par le télégraphe : « Sous quelque forme qu'elle soit reçue, elle est exécutoire dès sa réception » (3).

(1) Circulaire du Ministre de l'intérieur du 19 mai 1884 (*Bulletin min. int.*, 1884, p. 270).

(2) Article 2. — *Bulletin officiel du ministère de la guerre*, septembre 1907.

(3) Article 13.

2° *Lorsque se produisent des troubles*, le maire doit employer les forces de police dont il dispose de manière à les arrêter immédiatement. Dans le même but, il doit requérir la force armée.

Il doit, de plus, entrer directement en contact avec la foule ; il doit exercer, par une intervention active, l'influence dont il dispose. Il doit, « portant l'écharpe tricolore, se rendre sur les lieux de l'attroupement » (1), « exhorter les citoyens à se disperser » et provoquer leur dispersion par la force.

3° *Après l'émeute*, il doit faire tous ses efforts pour faire connaître les auteurs des dégâts.

Les tribunaux attachent à l'examen de ces diverses mesures une attention extrême. Ils relèvent les moindres défaillances des autorités municipales.

1° L'obligation qui s'impose au maire *d'interdire les attroupements* est considérée comme essentielle. Ceci correspond aux vues de la loi, nous l'avons dit. Son inexécution est toujours sanctionnée par la responsabilité de la commune. Les municipalités doivent prendre « toutes mesures possibles et utiles pour prévenir et empêcher non pas le pillage même, mais les attroupements préparatoires » (2).

(1) Loi du 7 juin 1848.

(2) QUIMPER, 5 nov. 1903, et RENNES, 6 déc. 1904, D., 1905, 2, 265. — DOUAI, 27 fév. 1905, D., 1905, 5, 20. — AIX, 25 fév. 1909, *Gazette du Palais*, 1909, 1, 551, ou *Rev. gén. d'adm.*, 1909, 3, 454. — CHAMBERY, 6 mai 1907, D., 10, 1, 73 et la note. — Conclusions du ministère public le 21 juin 1911 et jugement du trib. de SAINT-ÉTIENNE du 26 juillet 1911, dans DE SEILHAC, *Les grèves du Chambon*, p. 416 et s. — Un jugement du tribunal civil de Narbonne, du 5 juillet 1905, proclame la responsabilité d'un maire qui, bien que soucieux de veiller au maintien de l'ordre et ayant réclamé le concours de la gendarmerie, n'avait pas pris de mesures suffisamment efficaces, « en

2° Les tribunaux exigent que le maire *emploie la force*, s'il y a lieu, pour dissiper les attroupements, et qu'il fasse appel à la force armée (1) :

Attendu, dit un jugement, « que la municipalité doit la preuve qu'elle a usé de ses pouvoirs quant à l'emploi de la force armée jusqu'à la limite extrême où elle avait le droit de le faire ; que cette preuve ne peut résulter que de réquisitions écrites ou d'une correspondance expresse en tenant lieu, et ne saurait être suppléée par une preuve orale » (2).

Les tribunaux refusent de considérer comme suffisantes les réquisitions indirectes, adressées par l'intermédiaire des autorités supérieures. Ils exigent des preuves écrites des réquisitions.

La cour d'Alger a confirmé le jugement que nous venons de citer, en établissant ce point d'une façon très précise :

« Attendu que la municipalité, quand elle s'est aperçue que sa police était impuissante à rétablir l'ordre dans la rue, n'a point donné des réquisitions écrites, précises et motivées à l'autorité militaire pour obtenir le concours de la force armée à l'effet de dissiper les rassemblements et attroupements et au besoin de faire cesser les pillages ; qu'en effet, cette commune mise en demeure de justifier de réquisitions écrites prises par son maire en vue d'obtenir le concours de la force armée pour pré-

omettant de faire procéder à des patrouilles dans les faubourgs ». (Cf. *Le travail national* du 26 nov. 1905 ou la *Gaz. des trib.*, du 16 nov. 1905).

(1) Cour d'ALGER du 14 mars 1900, D., 1901, 2, 238. — Trib. d'ALGER, 16 juin 1900, *Rev. gén. d'adm.*, 1901, I, 191. — Cass., 22 juillet 1901, D., 1901, 1, 469. — BREST, 23 mars 1905, D., 1906, 5, 2.

(2) Trib. d'ALGER, 16 juin 1900, précité.

venir les attentats... est dans l'impossibilité de produire aucune copie desdites réquisitions ; que tous les autres faits fussent-ils établis, la commune d'Alger n'aurait pas moins commis la faute grave de ne pas s'être assurée par des réquisitions écrites, précises et motivées, le concours de la force armée.... » (1).

Une commune doit être déclarée responsable « si le maire s'est borné à remettre au commissaire central des réquisitions en blanc d'une portée insuffisante, sans se concerter avec l'autorité militaire et lui adresser les réquisitions écrites commandées par la gravité de la situation » (2).

« Attendu que les décrets du 20 mai 1903 et l'instruction du 20 août 1907 permettent aux maires de requérir l'assistance soit de la gendarmerie, soit de la troupe, et qu'en s'en remettant à une autorité différente, quoique plus élevée, du soin de prendre les mesures dont l'initiative leur incombait, ils ne dégageaient pas la responsabilité de leurs communes... » (3).

Le maire doit aussi user de toute son *autorité morale*; et les tribunaux sont très exigeants sur ce point (4).

Attendu, dit un jugement, « attendu qu'on ne saurait regarder comme un emploi suffisant de l'autorité morale de la commune les proclamations des 21 et 24 janvier ; que la première est conçue dans des termes qui ont pu ne pas paraître à beaucoup constituer le blâme énergique qu'appelaient les actes de résistance à l'autorité

(1) ALGER, 19 juin 1901, D., 1903, 2, 292, confirmant Alger, 16 juin 1900, précité.

(2) CASS., 22 juillet 1901, D., 1901, 1, 469. — V. aussi DOUAI, 27 fév. 1903, D., 1903, 5, 20.

(3) Trib. civil de BEAUVAIS, 29 avril 1910.

(4) Sauf, nous l'avons vu, en l'affaire de FRESSENNEVILLE.

et ceux, plus odieux, de destruction des propriétés privées, déjà commis...

« Les sentiments qui animaient la municipalité d'Alger auraient dû se montrer par des communications publiques, fréquentes elles aussi, et ne laissant aucun doute sur la conduite qui serait tenue le cas échéant, et surtout par une intervention personnelle en face de rassemblements sur la voie publique devenus presque quotidiens et toujours plus menaçants, par cela seul qu'on les laissait se renouveler....

« Mais, attendu qu'à ces considérations répondant à la classification propre des arguments de la commune s'en joignent d'autres sur un fait important desquelles découle encore, aux yeux du tribunal, la responsabilité alléguée :

« Attendu que la loi du 7 juin 1848, rappelée dès le mois d'octobre 1897 par M. le préfet à M. le maire d'Alger, impose au chef de la municipalité le devoir de descendre en personne dans la rue pour faire aux habitants séditieux ou égarés sommation de se disperser.

« Attendu qu'il est permis de croire que tout autre eût été l'effet de la présence du premier magistrat de la ville et de ses adjoints, munis de délégations, venant sur différents points audevant de leurs concitoyens, dont ils étaient les représentants légitimes, et les exhortant à se disperser devant un appareil de force matérielle et d'autorité morale montrant dans toute son évidence la gravité de la situation.

« Attendu que la commune alléguerait en vain l'insuccès probable de cette manifestation ; que ce serait de sa part oublier que la loi de 1884, pour lui accorder le bénéfice de l'article 108, envisage précisément l'in-

succès de toutes les mesures qu'elle devait prendre... » (1).

Même décision, le 19 juin 1908, de la part du tribunal civil de Grasse :

« Attendu qu'au nombre de ces mesures figure l'obligation qui s'impose aux municipalités, en cas de tumulte, de faire un usage suffisant de leur autorité morale, de se mettre directement en contact avec la population égarée et d'exercer, par une intervention active, l'influence dont elles doivent se servir pour prévenir ou contenir les rassemblements...

« Attendu que l'obligation la plus pressante consistait à contenir et calmer la foule de ses administrés devenue furieuse ; qu'à cet effet, il devait, tant qu'elle ne se disperserait pas, demeurer en contact permanent avec elle et user de toute son influence morale pour la maintenir... » (2).

Le 23 février 1911, la cour d'Amiens condamne la ville de Méru, attendu qu'« aux termes de la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements, l'adjoint, en l'absence du maire, avait le devoir de se rendre sur les lieux, ceint de son écharpe tricolore, d'y attendre les grévistes et d'user de son autorité morale pour les exhorter à se disperser et à rentrer chez eux, ce qu'il n'a pas fait, et ce qui engagerait la responsabilité de la ville, même dans le cas où toutes les autres mesures auraient été prises ».

Le même jour, la cour rendait un autre arrêt, dans une affaire connexe ; le jugement qui lui était soumis (3)

(1) Trib. civil d'ALGER, 16 juin 1900, *Rev. gén. d'adm.*, 1901, I, 191.

(2) *Gazette des tribunaux*, 10 octobre 1908.

(3) Jugement du tribunal civil de BEAUVAIS du 29 avril 1910.

avait admis la responsabilité des communes, mais déclaré « qu'on ne saurait reprocher aux maires leur non intervention personnelle qui, dans les circonstances où elle pouvait se produire, n'avait aucune chance d'aboutir, surtout eu égard à leur situation de patrons ». La cour considéra, « contrairement aux motifs donnés sur ce point par les premiers juges, que les maires de Lormaison et de Saint-Crépin, ou à leur défaut leurs adjoints, avaient le devoir, aussitôt avisés des faits qui se passaient, de se rendre sur les lieux, ceints de leur écharpe tricolore et d'user de leur autorité morale pour exhorter les grévistes à se disperser et à rentrer chez eux, ce qu'ils n'ont pas fait et ce qui suffirait à engager la responsabilité de leurs communes respectives » (1).

Quoique patrons, les maires doivent se présenter à la foule et s'efforcer de la maintenir dans l'ordre.

Il faut rapprocher ces décisions des éloquentes conclusions de M. l'avocat général Feuilloley dans l'affaire de Fressenneville (2).

3° Enfin, la commune doit prendre toutes les mesures en son pouvoir pour « *faire connaître les auteurs* » des délits.

Il ne faut pas croire que ce soit là une vaine obligation. Les tribunaux y attachent, à bon droit, une grande importance. C'est par là que pèchent le plus facilement

(1) Ces arrêts nous ont été aimablement communiqués par M^e Paul RAVIART, avoué à Amiens.

(2) Cf. *suprà*, p. 176 et s. On pourrait citer quantité d'arrêts et de jugements en ce sens. Un jugement du tribunal civil d'ABBEVILLE du 23 mars 1910, précité, dit, par exemple, que le maire aurait dû « intervenir directement pour calmer cette surexcitation, ayant en outre de la force morale qu'il tenait de sa fonction l'appui effectif de 12 gendarmes ».

les maires. Ils prennent des précautions pour éviter l'émeute ; mais, sitôt qu'elle est passée, peu désireux de poursuivre leurs électeurs, ils laissent tomber le voile sur leurs méfaits. C'est une disposition de la loi qui sera d'un particulier intérêt pour les procès résultant des émeutes de Champagne.

Cette expression « en faire connaître les auteurs » ne doit pas être prise dans un sens restrictif ; il y a là, pour les communes, dans un intérêt d'ordre public, une obligation aussi étroite que celle de prévenir les attroupements, et cette obligation est mise sur le même pied et énoncée dans la même phrase par le législateur.

La loi ne dit pas à qui la commune doit faire connaître les auteurs des délits, si c'est simplement au parquet ou à toute autre personne.

N'étant pas limitative, cette expression doit s'interpréter de la façon la plus large. La commune ne doit faire mystère à personne du nom des auteurs, et notamment aux intéressés, aux victimes des délits. Sinon, elle accorde aux coupables une protection ayant pour effet de les soustraire à la responsabilité civile de leurs actes ; cela constitue une sorte de complicité morale et engage sa responsabilité.

Faut-il qu'aux efforts du maire se joignent ceux des habitants ? Cette condition était exigée sous la loi de vendémiaire. Jouanne prétend la maintenir (1).

C'est une erreur manifeste. La jurisprudence, toute entière, en a fait justice. Elle était contraire au fondement de la loi, aux discussions qui ont marqué son élaboration, au texte de l'article 108, § 1^{er} et à l'exception de son § 2.

(1) *Op. cit.*, p. 65, 66.

§ 3. — *Tendances des tribunaux.*

De cet examen rapide des devoirs des maires et de leur sanction, nous devons retenir que les *tribunaux* interprètent très *strictement* le § 1^{er} de l'article 108 et exonèrent très rarement la commune de toute responsabilité (1). Qu'il nous soit permis, avant de rechercher l'explication de cette sévérité, d'en donner encore un exemple curieux. Il est tiré des grèves de Méru de 1909. Ces grèves s'étendaient aux communes de Lormaison et de Saint-Crépin-Ibouwillers. Le maire de Saint-Crépin était M. Doudelle père, vice-président de la Chambre syndicale des fabricants de boutons ; ses fils lui avaient succédé quelques mois avant la grève, et, retiré des affaires, il habitait depuis lors Méru. Le 28 mars, les grévistes pénétrèrent chez lui et pillèrent sa demeure. Le 9 avril, ils pillèrent à Saint-Crépin l'usine et la maison d'habitation de ses fils.

La commune de Méru fut condamnée à indemniser M. Doudelle père, cette condamnation s'imposait. Mais il semble que MM. Doudelle fils, intentant leur action contre leur père, pris en sa qualité de maire de Saint-Crépin, couraient grand risque de ne point être indemnisés. La commune de Saint-Crépin fut pourtant condamnée et l'on estima que M. Doudelle père n'avait pas pris toutes les mesures en son pouvoir. La commune de Lormaison fut en même temps condamnée dans la personne de M. Troisœufs, industriel, qui avait lui-même souffert de l'émeute (2).

(1) Sous l'empire de la loi de vendémiaire, la jurisprudence manifestait une tendance contraire, nous l'avons vu.

(2) Affaire Doudelle père contre Méru, trib. de BEAUVAIS, 16 avril

Ceci montre, il nous semble, avec quelle facilité les tribunaux retiennent à la charge du maire la culpa levissima, lui imputent à faute les plus légères omissions et exigent de lui une vigilance supérieure à celle dont les hommes ordinaires sont capables (1).

Quels sont les *motifs de cette sévérité* ?

C'est que les émeutes sont devenues de plus en plus fréquentes et de plus en plus violentes. C'est qu'au lieu d'être le résultat des exactions de quelque particulier, elles sont la résultante d'un état d'esprit étranger à la victime, l'œuvre brutale de ceux qui se vengent sur un individu des imperfections de la société. Bien souvent, les industriels pillés, incendiés, ne sont, en aucune espèce de façon, responsables de ces désordres. On en a vu une triste preuve dans l'affaire de Fressenneville, où ces MM. Riquier étaient particulièrement aimés de leurs ouvriers. L'injustice de ces ravages stupides en semble d'autant plus criante et les tribunaux cherchent à en adoucir les effets (2).

1910, et cour d'AMIENS, 23 fév. 1911. — Affaire Doudelle fils contre Méru, Saint-Crépin et Lormaison, trib. de BEAUVAIS, 29 avril 1910, et cour d'AMIENS, 23 fév. 1911. — Cf ce qu'en dit M. EXPERT-BEZANÇON, dans le *Bulletin* n° 68 de la Fédération des industriels et commerçants français : « Les industriels dont les usines ont été pillées à Lormaison et à Saint-Crépin, MM. Doudelle et Troisœufs, sont les maires de ces deux localités. Ayant déjà été, à plusieurs reprises auparavant, l'objet des menaces des grévistes, on ne peut supposer qu'ils n'aient pas fait tout ce qui dépendait d'eux pour obtenir la protection de leurs propriétés ».

(1) Cf. POLITIS, note sous CASS., 6 juillet 1908, D., 10, 1, 73. — TATON, *op. cit.*, p. 142. — EMILE RAVIART, *Bulletin de législation et de jurisprudence des industriels et propriétaires d'usines de l'Oise*, novembre 1910.

(2) Les communes, elles-mêmes, préfèrent parfois indemniser les victimes plutôt que de leur laisser subir ces dommages. Le 31 juillet 1904, à Hazebrouck, une bande d'émeutiers, composée d'ouvriers en

Les municipalités sont, d'ailleurs, assez souvent en faute. Elles ignorent leurs devoirs et leurs droits et se laissent surprendre par les événements. Il faut même avouer qu'elles sont parfois complices des désordres. Nos maires sont trop souvent des tyranneaux de village. Oubliant qu'ils ont été élus pour gérer les intérêts de la commune, qu'ils sont et ne doivent être que des administrateurs, ils subissent les contre-coups des passions politiques. A peine arrivés au pouvoir, beaucoup ne songent qu'à l'exercer contre ceux qui ne se sont pas faits les tremplins de leur fortune électorale. Nous avons cité le maire d'Estagel, qui dirigeait l'émeute ; nous allons voir, en étudiant la seconde exception de l'article 108, c'est-à-dire le cas où les communes n'ont pas en leur pouvoir la police ni la force armée, que les préfets et sous-préfets sont parfois obligés de prendre les mesures d'ordre nécessaires malgré l'opposition des maires (1).

SECTION II. — Article 108, § 2.

« Les dispositions de l'article 106 ne sont pas applicables... dans les communes où la municipalité n'a pas

grève, pilla divers magasins. Les dégâts furent évalués par des experts à 5.784 francs. Le 2 novembre 1904, le conseil municipal affirma l'irresponsabilité de la ville en l'espèce, mais décida d'indemniser les victimes, « considérant que les victimes de cette émeute se trouvent sans aucun recours à l'égard des dommages qu'elles ont subis et que l'équité commande de ne pas leur laisser supporter un préjudice résultant d'une effervescence populaire qu'elles n'ont rien fait pour provoquer... ».

Il faut rapprocher cette « mesure d'équité » de celles prises après les événements de 1848, de 1870 et 1871, après les troubles de juillet 1893 au quartier latin et ceux de juin 1894 à Lyon.

(1) Comp. BERTHELEMY, *op. cit.*, p. 526.

la disposition de la police locale ni de la force armée ».

Cette exception est parfois invoquée par *Paris, Lyon, Marseille et les autres communes du département de la Seine*, — par les communes soumises à l'état de siège, — par les communes dont l'administration est *désorganisée*, — par les communes dans l'administration desquelles s'est *immiscé le préfet*.

§ 1. — *Paris, Lyon, Marseille.*

Lors de la deuxième délibération, à la Chambre, le 27 octobre 1883, M. Bernard demanda quels cas visait le § 2 de l'article 108. Le rapporteur lui répondit qu'il ne visait que Paris et Lyon (1). M. Bernard lui ayant demandé quelle responsabilité y remplaçait celle de la commune, il lui répondit que l'on faisait une loi municipale et qu'on ne pouvait s'occuper de cette question.

Au Sénat, M. Bathie attaqua violemment cette exception (2), demandant pourquoi l'Etat ne substituait pas sa responsabilité à celle de la commune dans les villes où il se charge de la police (3).

M. le baron de Lareinty réclama énergiquement l'admission de cette responsabilité de l'Etat.

Le ministre de l'intérieur répondit par une fin de non-recevoir.

Lors de la deuxième délibération (4), M. de Lareinty reprit son amendement. Sur une nouvelle fin de non-

(1) Marseille dirigeait alors sa police.

(2) Adversaire de la responsabilité communale, il faisait valoir que cette exception la rendait illogique.

(3) 1^{re} délibération, séance du 13 fév. 1884, *J. Off.* du 14, p. 351 et s.

(4) Séance du 11 mars, *J. Off.*, du 12, p. 657 et s.

recevoir, il demanda la suppression du second paragraphe de l'article 108 : ainsi, Paris et Lyon auraient été responsables des dégâts causés sur leur territoire.

Le rapporteur lui répondit que cette responsabilité n'était pas admissible, puisque, ni à Paris, ni à Lyon, l'autorité municipale ne dispose de la police.

La situation de Paris et de Lyon est, en effet, anormale.

« Les maires de *Paris* n'ont aucune attribution en matière de police, sauf le droit qui leur est reconnu par l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1831, de requérir la force publique et de faire les sommations pour dissiper les attroupements » (1).

La situation de *Lyon* est, elle aussi, exceptionnelle. Remarquons de suite que, au point de vue qui nous occupe, au point de vue de la police, il n'y a aucune distinction à faire entre Lyon et les autres communes de l'« agglomération lyonnaise ». Quant à la composition de cette agglomération, elle est déterminée par l'article 104 de la loi de 1884, modifié par l'article 8, § 3 de la loi du 13 avril 1900 (2) et par la loi du 8 mars 1908.

Dans toutes les communes de l'*agglomération lyonnaise*, le préfet du Rhône exerce les mêmes attributions qui appartiennent au préfet de police dans les communes suburbaines du département de la Seine (3). Une exception est apportée à ce principe par l'article 105 de la loi, mais le préfet du Rhône y garde le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et la mis-

(1) DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives*, v^o Dep. de la Seine et Ville de Paris, n^o 783.

(2) Qui en distrait SATHONAY.

(3) Article 104 de la loi du 5 avril 1884.

sion d'assurer le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements, autres que les foires, marchés, etc... (1).

Les maires de l'agglomération lyonnaise gardent le droit de réquisitionner la force publique (2).

La ville de *Marseille* est, depuis 1908, assimilée à celle de Lyon (3).

C'est en raison de cette situation que le législateur a déchargé les communes de toute responsabilité : il estime que, ne disposant pas de la police, elles ne sont pas en faute lorsque se produisent des émeutes.

Il a établi pour ces villes un privilège funeste à leurs habitants. Ceux-ci n'ont aucun recours à exercer lorsqu'ils sont ruinés par l'émeute, l'Etat étant irresponsable en la matière.

Lest troubles qui eurent lieu en juillet 1893 au quartier latin et en juin 1894 à Lyon, ont fait ressortir cette lacune de notre législation.

Comme il n'avait fait à différentes reprises avant 1884 (4), l'Etat est intervenu. La loi du 14 décembre 1896 ouvrit un crédit de 350.000 francs pour les victimes de ces troubles. Mais ce fut à titre purement gracieux, « en réservant expressément les droits de l'Etat et sans créer un précédent qui pût engager l'avenir » (5).

(1) Article 105 et § 2 et 3 de l'article 97.

(2) Déclaration du ministre de l'intérieur, v. DALLOZ, 84, 4, 56, note 104. — Sur tous ces points cf. DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives*, v^o commune, n^{os} 6.143 et s., et Supplément, *eod. verb.*, n^o 6.144, et MORGAND, *op. cit.*, 1906, t. II, p. 41 et 42.

(3) Loi du 8 mars 1908.

(4) Cf. *supra*, p. 98 et s.

(5) C'est dans le même esprit que l'Etat accorda des indemnités pour réparer les dommages causés par les explosions anarchistes de 1891-1892. — V. SPIRE, *op. cit.*, p. 240 et s.

Ainsi, la loi de 1884 a consacré la situation que la jurisprudence avait forgée, de toutes pièces, pour la ville de Paris ; et ce régime a été étendu à Marseille et aux communes de l'agglomération lyonnaise (1).

§ 2. — *Communes du département de la Seine.*

Cette exception doit-elle s'étendre aux communes suburbaines du département de la Seine, et aux communes de Sèvres, Meudon, Saint-Cloud, Enghien en Seine-et-Oise ?

Le préfet de police y a la haute direction de la police (loi du 10 juin 1853), mais le maire garde encore le devoir d'agir pour prévenir les attroupements (2). La question s'est posée en 1893 pour Saint-Denis, et le tribunal de la Seine a condamné la commune : « Il est constant, dit-il, que tout en étant à cet égard les subordonnés du préfet de police, ces maires peuvent et doivent prendre les mesures destinées à prévenir les rassemblements ; ils commettent donc une faute de nature à engager la

(1) Il est bon de noter que le tribunal de la Seine et la Cour de Paris reconnaissent parfois la responsabilité de la Ville de Paris pour fautes commises dans le service de la police. Cf. PERRINJAQUET, p. 204 et s. — Il est curieux de noter encore que, malgré les paroles des rapporteurs à la Chambre et au Sénat, en 1883 et 1884, cet article 108 § 2 n'exonère pas Paris de la responsabilité communale. Députés et sénateurs n'oublièrent qu'un point : c'est que la loi de 1884 n'est pas applicable à Paris. Le résultat est d'ailleurs le même : on ne peut invoquer contre Paris ni les articles 106 et 109, ni la loi de vendémiaire : elle est abrogée. — SPIRE, trouvant « un intérêt social considérable à restreindre autant que possible l'irresponsabilité », prétend que Lyon et les communes de l'agglomération lyonnaise ne peuvent exciper de l'article 108 § 2 (*op. cit.*, p. 156 et s.).

(2) Cf. DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives*, v^o Dép. de la Seine, nos 390 et s., et 610 et s.

responsabilité de leurs communes s'ils négligent de prendre de semblables mesures. Cette responsabilité n'est point douteuse, car il ressort de la façon la plus nette des explications données devant les Chambres, lors de la discussion de la loi de 1884, que l'exception prévue par l'article 108 ne s'applique qu'aux villes de Paris et de Lyon, dont les municipalités ne peuvent mettre aucune force en mouvement... » (1).

Dans les *villes de plus de 40.000 âmes*, le gouvernement fixe le cadre de la police, mais le maire en garde la direction et les communes n'échappent pas à la responsabilité (2).

§ 3. — *Communes soumises à l'état de siège.*

Sous la *loi de vendémiaire*, les communes soumises à l'état de siège restaient responsables quand elles n'avaient pas usé de tous les pouvoirs que l'autorité militaire leur avait laissés (3).

La question se pose pourtant à nouveau.

Le 11 mars 1884, M. Demôle, en réponse à un amendement de M. de Lareinty, déclarait que la responsabilité communale, fondée sur la faute du maire, ne pouvait s'appliquer à Paris, à Lyon, ni « d'une façon temporaire, aux communes qui sont placées sous le régime de l'état de siège » car, dans ces communes, « l'autorité municipale n'a la disposition de la force publique, ni de la police locale » (4).

(1) 12 déc. 1893, D., 94, 2, 297. — Cf. les déclarations de M. Demôle, rapporteur au Sénat, le 11 mars 1884, *J. Off.* du 12.

(2) Ceci a été expressément déclaré par M. Demôle, à la même séance, *J. Off.* du 12 mars 1881, p. 659.

(3) V. *suprà*, p. 87.

(4) *J. Off.* du 12, p. 657.

La *circulaire* du 15 mai 1884, adressée par le ministre de l'intérieur, s'exprime d'une façon analogue :

« Le § 2 de l'article 108 décide, en outre, que le principe de la responsabilité ne s'applique pas aux communes où l'état de siège a été proclamé » (1).

Divers auteurs en déduisent que toute commune soumise à l'état de siège est irresponsable (2).

Il nous semble plus juste de maintenir la distinction posée avant 1884 par la jurisprudence : la commune est responsable ou irresponsable, suivant qu'elle a més-usé ou non, des pouvoirs que lui a laissés l'autorité militaire (3).

Si le législateur a semblé poser l'exception d'une façon générale, c'est que, normalement, l'état de siège enlève tous pouvoirs de police aux autorités municipales. Il ne leur reste que ceux que l'on veut bien leur laisser.

Il ne s'agit ici, bien entendu, que de l'état de siège qu'on peut appeler fictif, par antithèse à l'état de siège effectif des places fortes et ports militaires (4). Cet état de siège fictif ne suppose ni la présence, ni l'approche de l'ennemi ; il a un caractère plus politique que militaire. Dans l'état de siège effectif, il y a fait de guerre, par conséquent irresponsabilité (5).

(1) Circulaire du 15 mai 1884, *Bulletin Min. Int.*, p. 271.

(2) MORGAND, *op. cit.*, n° 1,225. — BATBIE, *op. cit.*, t. IV, p. 99. — MICHOD, rapport au Congrès des sciences administratives de Bruxelles, p. 8. — DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives*, t. I, v° *commune*, nos 6.283 et s.

(3) En ce sens ROGUIN, *op. cit.*, p. 163 et s.

(4) Article 39 du décret du 10 août 1849, Comp. loi du 3 avril 1878.

(5) DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, t. I, nos 376 et 377. — Comp. LESCUYER, *Responsabilité des communes*, *Rev. gén. d'adm.*, 86,

Nous ne croyons pas que la jurisprudence ait eu à se prononcer sur ce point depuis 1884.

§ 4. — *Communes dont l'administration est désorganisée.*

Nous avons étudié la question sous la loi de vendémiaire et repoussé l'irresponsabilité de la commune : il serait désastreux qu'elle trouvât une excuse dans l'excès même de ses fautes (1).

La question s'est posée récemment, elle se pose aujourd'hui, d'une façon saisissante.

Une crise viticole, d'une violence exceptionnelle, éprouva, en 1907, plusieurs départements du Midi. Les viticulteurs, ruinés par la mévente des vins, y virent un effet de la législation sur la fraude et sur le sucrage. Pour amener le gouvernement à la modifier, le 10 juin, M. Ferroul, maire de Narbonne, et son conseil municipal démissionnèrent. Les démissions se multiplièrent. On en comptait 508 au 17 juin. Les préfets, sur les instructions du Président du Conseil, ne nommèrent point de commissions administratives (2) pour suppléer les démissionnaires. La vie municipale se trouva interrompue (3).

III, p. 164, 165. — VEL-DURAND, *La force publique*, *Rev. du droit public*, 1905, p. 56 à 59.

(1) V. *suprà*, p. 85 et s. Cf. articles 43 et 44 de la loi municipale.

(2) La question se serait, d'ailleurs, posée de la même façon, à notre avis.

(3) Sur ces démissions, v. *Rev. gén. d'adm.*, 1907, II, p. 431. — ROLLAND, *Les démissions des municipalités du Midi en juin 1907 et le droit public*, *Rev. du droit public*, 1907, t. XXIV, p. 722 à 733. — LE FUR, *La protection juridictionnelle des franchises locales contre les empiètements des agents centralisés*, *Rev. gén. d'adm.*, 1911, I, p. 149.

En mars 1911 se reproduisit ce fait : tous les conseils municipaux du département de l'Aube démissionnèrent pour protester contre un décret de délimitation de la Champagne.

Les communes attaquées aujourd'hui en Champagne prétendent tirer de cette désorganisation une cause d'exonération.

Si la question a pu soulever quelque discussion sous la loi de vendémiaire, elle nous semble très claire aujourd'hui. La loi de 1884 est fondée sur la faute des municipalités et punit leur « culpa levissima » ; en l'espèce, il y a *faute lourde*, très lourde.

En juin 1907, M. Clémenceau, président du Conseil, écrivait, avant même que la question ne se posât devant les tribunaux : « Qui assurera l'ordre public ? Qui dispersera les attroupements ? Qui livrera à la justice les auteurs des actes de brigandage, des vols et des crimes ? Et si des troubles se produisaient, entraînant des dommages pour des particuliers, le droit serait ouvert à ces derniers de réclamer à la commune une juste indemnité.. » (1).

§ 5. — *Intervention préfectorale.*

Le préfet peut intervenir dans l'administration de la commune. La commune peut-elle alors invoquer qu'elle n'a plus la disposition de la police ni de la force armée ? Devient-elle irresponsable ?

(1) LE TEMPS, 18 juin 1907. — SPIRE, p. 147 et s., propose d'exonérer la commune de toute responsabilité quand la désorganisation de la municipalité provient de causes générales, indépendantes de cette municipalité. Il nous semble impossible de faire cette distinction dans la pratique. Cette solution est, d'ailleurs, quelque peu arbitraire.

Cette intervention peut être plus ou moins énergique. Tantôt le préfet, usant des pouvoirs que lui confère l'article 99 de la loi municipale, met en demeure le maire de prendre des mesures d'ordre, et, devant son inertie, prend lui-même ces mesures ; tantôt le maire s'adresse spontanément à lui et recourt à son *aide*.

Une espèce, très intéressante, posait récemment la question : c'était l'affaire *Doudelle fils* contre Méru, Lormaison et Saint-Crépin, affaire déjà citée.

Le 9 mars 1909, le préfet avait envoyé des gendarmes à Méru. A la séance du conseil municipal, tenue le même jour, dans la soirée, le maire déclara qu'il ferait connaître son mécontentement au préfet et lui demanderait le retrait des gendarmes, estimant que les gendarmes sont à la grève ce que les pompiers sont au feu, pires que le mal. Au reçu de sa protestation, le préfet retira de Méru les gendarmes.

Malgré cela, devant les progrès de la grève, l'autorité préfectorale y renvoyait, le 23, quelques gendarmes.

Le 25, M. Sabatier, commissaire spécial de police, fut envoyé en mission à Méru par le Ministère de l'Intérieur pour prendre toutes les mesures de police que comporterait la situation. Il s'installa en permanence à Méru, et, après s'être concerté avec le préfet de l'Oise et le maire de Méru les 27 et 28 mars, prit la direction effective des forces de la police.

Le 28, des dégâts furent commis chez M. Doudelle père.

Le 29, le préfet prit un arrêté interdisant les attroupements dans toutes les communes atteintes par la grève et envoya de nouveaux gendarmes et des troupes dans Méru.

Le 31, à la suite d'une réunion des patrons et des délégués grévistes, le préfet de l'Oise déclara, par 3 fois, que la grève était terminée et retira les troupes.

Cependant la grève continua (1), des désordres se produisirent, des dégâts furent commis.

Les communes en étaient-elles responsables ?

La police avait été faite à Méru par le préfet, presque malgré le maire.

Le maire de Saint-Crépin, au contraire, les 13, 22 et 28 mars adressait, par télégrammes, au préfet des demandes de troupes (2).

Le 1^{er} avril, lors de l'ordre de retrait des troupes, il demandait au préfet de lui laisser 2 brigades de gendarmerie (3).

Le 4, par un télégramme au ministre de l'intérieur, il signalait la gravité de la situation.

Le 6, malgré lui, le préfet faisait retirer de Saint-Crépin les 2 brigades de gendarmerie.

Et dans ses conclusions près la cour d'Amiens (4), il constatait mélancoliquement :

« Qu'il était pratiquement impossible au maire d'un village de 850 habitants de heurter de front les décisions de l'autorité préfectorale ; et, après avoir fait part au préfet et au ministre de l'intérieur lui-même de ses appréhensions, après avoir demandé des secours, après avoir vu retirer le 6 avril les forces de gendarmerie

(1) « Attendu qu'une grève est terminée quand le travail reprend, et non quand un personnage officiel décrète sa cessation ». Considérants du jugement du tribunal de BEAUVAIS du 29 avril 1910.

(2-3) Extraits des conclusions prises par la commune, près la Cour d'Amiens, les 14 et 15 février 1911.

(4) Audiences des 14 et 15 fév. 1911.

dont il avait obtenu le maintien, d'user deux jours après, sans qu'il y eût, dans sa commune même, aucun événement nouveau d'une gravité particulière, du droit de réquisition directe ; que s'il eût agi ainsi, il est de toute évidence que sa réquisition, contredite par les instructions de l'autorité administrative supérieure, fût demeurée vaine, et qu'elle l'eût vraisemblablement exposé lui-même aux sanctions administratives dont dispose cette autorité supérieure... »

La commune de Saint-Crépin et celle de Méru furent néanmoins condamnées, en première instance et en appel (1).

La jurisprudence est très nettement établie en ce sens : l'intervention la plus active du préfet, celle même qu'il exerce malgré les autorités locales, ne permet pas à la commune d'invoquer l'exception de l'article 108, § 2.

Le 9 février 1897, la cour de Grenoble disait : « Peu importe que l'autorité préfectorale se soit opposée à une réquisition immédiate des troupes, car il appartient au maire, en dehors de toute autorisation du préfet, d'employer tous les moyens légaux pour dissoudre les rassemblements (2) ».

La cour d'Alger exprimait la même doctrine le 19 juin 1901 (3).

Le 15 juillet 1902, la cour de Dijon s'exprimait ainsi : « L'exception ne s'applique pas au cas où le préfet est

(1) V. dans le *Bulletin de la Fédération des industriels et des commerçants français*, nos 67 et 68, avril et mai 1909, le récit de ces grèves fait par M. EXPERT-BEZANÇON, après enquête sur les lieux.

(2) D., 1897, 2, 208.

(3) D., 1903, 2, 292.

autorisé par la loi à prendre, pour assurer le maintien de la tranquillité publique, des mesures auxquelles l'autorité municipale n'a pas eu recours » (1).

Il y a quelques mois, le 31 mai 1911, la commune de Lauriec était condamnée par le tribunal de Quimper quoiqu'elle eût relevé dans ses conclusions l'intervention du préfet : « A la date du 6 juin 1909, le conseil municipal de Lauriec a pris une délibération que le maire a transmise à la préfecture, informant le préfet de l'effervescence qui régnait chez les ouvriers boitiers, ferblantiers, employés dans diverses usines, lui faisant savoir que la commune entendait dégager sa responsabilité en cas de troubles et de dégâts qui pourraient être commis et le priant à cet effet de prendre toutes les mesures de protection qu'il jugera nécessaires en la circonstance ; que M. Courtin, maire de Lauriec, se rendit à différentes reprises pour faire connaître au préfet l'agitation qui se préparait ; que le préfet du Finistère prit sur lui d'organiser le service d'ordre ; qu'il chargea de ce soin M. Rouquier, commissaire spécial, qu'il envoya sur les lieux avant la manifestation » (2).

Plus récemment, encore, le 26 juillet 1911, le tribunal de Saint-Etienne condamna la commune du Chambon, bien qu'elle eût proposé le même système de défense : la commune, ayant des forces publiques insuffisantes, tenait quotidiennement le préfet de la Loire au courant de la marche de la grève, demandant des ren-

(1) D., 1904, 5, 142.

(2) Trib. civil de Quimper, 31 mai 1911. Ce jugement, croyons-nous, n'a pas été publié. Nous le devons à l'amabilité de M. VERSPIEREN, directeur de la Mutuelle du Commerce et de l'Industrie. Une partie des sinistrés étaient assurés à cette compagnie.

forts de police ou de force armée au fur et à mesure que les circonstances le nécessitaient, et la police de la commune était, en fait, passée aux mains du préfet (1).

Nous devons pourtant citer un jugement du tribunal civil de Saint-Etienne, condamnant cette ville à réparer des dégâts commis par des attroupements, mais limitant cette réparation à ceux causés avant le 19 octobre 1902, date à laquelle le préfet avait pris en mains la direction de la police municipale (2).

Les auteurs sont assez divisés sur la question (3).

On ne peut tirer aucune indication des débats et des rapports qui précédèrent la loi de 1884 (4).

SECTION III. — Article 108, § 3.

La commune est encore déchargée de toute responsabilité « lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre ».

Cette exception était déjà admise sous la loi de vendémiaire (5), comme visant un cas étranger à l'esprit et au texte de la loi. Il n'est pas étonnant que les articles 106 et suivants l'aient maintenue : les communes

(1) De SEILHAC, *Les grèves du Chambon*, 1912, p. 108 et s.

(2) *Journal de Roubaix*, 29 février 1904.

(3) M. HAMELET se prononce pour l'irresponsabilité de la commune, *Bulletin de la Fédération des industriels et commerçants français*, n° 84, 1^{er} sept. 1910, p. 343. Contre cette irresponsabilité, v. ROGUIN, *op. cit.*, p. 170 et s.

(4) Comp. ce qu'en dit MORGAND, *op. cit.*, n° 1,227 — et les déclarations du Président du Conseil, à la séance du Sénat du 7 juin 1904, *J. Off.* du 8, p. 502.

(5) Cf. *suprà*, p. 83 et s.

ne peuvent empêcher ces faits de guerre, on ne peut donc présumer leur faute quand ils sont commis.

Cette exception comprend-elle les faits de *guerre civile* ? Il faut l'admettre, comme on l'admettait avant 1884 (1). Les municipalités sont aussi désarmées en ce cas que lors d'une guerre étrangère (2).

Nous avons vu qu'en ces hypothèses diverses, la Nation accordait fréquemment des *secours* aux personnes, aux communes, aux départements les plus éprouvés.

Il ne serait pas étonnant que l'on transformât sur ce point notre législation et l'on arrivera peut-être bientôt à régler, d'une façon juste et régulière, la réparation des dommages matériels provenant de faits de guerre continentale ou de l'occupation du territoire par une armée ennemie (3).

M. Sourdois estime même qu'il ne serait pas nécessaire de voter une loi pour établir une responsabilité totale ou partielle dans ces cas et tous les cas analogues : « Nos principes généraux sont suffisants pour nous permettre d'affirmer que les victimes des grandes calamités publiques ont droit à être indemnisées par la grande collectivité des préjudices qu'elles souffrent. La guerre étrangère ou civile, notamment, constitue pour une nation un risque que tous les membres de cette nation doivent supporter proportionnellement à leurs facultés et non pas dans la mesure où ils l'ont directement subi. On a soutenu que la guerre était un cas

(1) Cf. *suprà*, p. 82 et s.

(2) En ce sens, BEQUET, *op. et verb. cit.*, n° 2.141, p. 137.

(3) Une proposition de loi MARIN a été déposée en ce sens, Chambre des députés, session 1910, n° 12, annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 1910.

de force majeure excluant tout élément de volonté. Or, la volonté joue un rôle des plus importants dans les événements d'une guerre ou d'une émeute... Ici, la volonté humaine joue le rôle primordial. La guerre civile, la révolution proviennent surtout de ce que les gouvernants ont mal compris et mal exécuté leur mission, consciemment ou inconsciemment.. » (1).

Remarquons, d'ailleurs, avec lui que « si le dommage a été subi par un sujet étranger, l'Institut de droit international a établi dans certains cas, qu'il paraît avoir énumérés limitativement, la responsabilité de l'Etat (2) ».

(1-2) SOURDOIS, *De l'évolution, du fondement et de l'étendue de la responsabilité de l'État agissant dans l'exercice de la puissance publique*, thèse, Bordeaux, 1908, p. 148 et s. — *Comp. Annuaire de droit international*, 1900, XVIII, p. 239. — La question est longuement étudiée par M BRETON, dans sa thèse, *La responsabilité des États, en matière de guerre civile, touchant des dommages causés à des ressortissants étrangers*. — V. aussi les auteurs cités p. 83.

CHAPITRE V

PERSONNES BÉNÉFICIAIRES DE LA LOI

Nous ne pouvons que renvoyer ici à l'étude de la loi de vendémiaire. La loi de 1884 n'a certainement rien voulu y changer. Les personnes non domiciliées dans la commune, les étrangers, les agents de la force publique peuvent invoquer le bénéfice de la loi et exercer l'action qu'elle accorde. Les créanciers de la victime ne le peuvent pas.

La difficulté surgie du texte restrictif de l'article 6 du titre IV, pour le cas de meurtre d'un individu, ne peut plus se présenter.

CHAPITRE VI

EFFETS DE LA RESPONSABILITÉ

Lorsque l'action en responsabilité est exercée avec succès contre une commune, qu'en résulte-t-il ? A quelle *réparation* est condamnée cette commune, comment y *contribuent* les autres communes coupables ? Comment doit-on la *répartir* entre les habitants, contre qui la ou les communes responsables peuvent-elles *recourir* ? Il importe de savoir sur qui pèse en définitive cette responsabilité. Par là, nous connaissons le but poursuivi par le législateur et le principe qui l'a guidé.

SECTION I. — Nature et étendue.

Nous n'examinerons pas la question voisine de savoir si les communes où les troubles se sont produits sont tenues de rembourser à l'Etat les frais extraordinaires de déplacement des troupes destinées à prévenir ou à réprimer l'émeute. Qu'il nous suffise de renvoyer à Spire (*op. cit.*, p. 194 et s.) et de nous associer à ses conclusions : les communes n'y sont pas obligées, sauf engagement spécial de leur part (1).

(1) V. aussi TATON, p. 177 et s. — Il faut en rapprocher cette page que nous extrayons de la *Rev. gén. d'adm.* 1911, I, 116 :

« M. THALAMAS, député, a demandé, par voie de question écrite, au ministre de la guerre, s'il était exact que les frais de nourriture,

La loi de 1884 a supprimé la responsabilité pénale.

Ses rigueurs condamnées par les principes de notre droit et plus encore par les progrès de nos mœurs, auraient semblé bizarres en 1884. L'on était en pleine paix et l'on ne légiférait que pour donner aux Français de nouvelles franchises municipales.

Il sembla politique, en augmentant les pouvoirs des maires, d'accroître la responsabilité des communes. L'on fut heureux de pouvoir en même temps accorder plus de sécurité aux personnes et aux propriétés.

L'article 106 organise donc une responsabilité civile, et, suivant les préceptes de notre droit, proportionne la réparation au dommage. La victime de l'émeute ne doit en subir aucune perte, n'en retirer aucun profit.

Le droit commun est appliqué ; la réparation est au

de transport et les indemnités journalières en argent des troupes employées pendant la grève des chemins de fer à la protection et l'exploitation des voies aient été imputés au budget de la guerre au lieu d'être réclamés aux administrations intéressées, en l'espèce les compagnies de chemin de fer.

Voici la réponse du ministre de la guerre :

« Les troupes déplacées à l'occasion de la grève des chemins de fer n'ont pas été mises à la disposition des Compagnies ; elles ont été employées uniquement à assurer le maintien de l'ordre et à faire respecter la liberté de travail, en vue de permettre la continuité d'un service public.

Une instruction du 11 mars 1909, complétée par la circulaire du 14 octobre 1910, fixe les indemnités imputables sur le budget de la guerre, qui doivent être attribuées aux troupes déplacées de leur garnison pour le maintien de l'ordre à l'occasion des grèves. Les dispositions prévues par cette instruction ont été appliquées intégralement.

Dans le cas où des militaires de l'armée active auraient été employés à titre exceptionnel, sur un réseau, dans les conditions prévues par l'instruction du 23 août 1910, pour parer à l'insuffisance du personnel, les frais de transport et indemnités prévues par l'instruction précitée resteraient à la charge de ce réseau...»

simple et doit être en harmonie avec le montant du préjudice causé.

Les juges du fond l'évaluent souverainement (1).

« L'indemnité doit représenter, d'après la formule classique, le *damnum emergens* et le *lucrum cessans*. Elle comprend non seulement la valeur matérielle des objets brisés ou incendiés, mais, en outre, le cas échéant, l'estimation du préjudice général subi par les commerçants ou industriels lésés : résiliation de marchés, perte de clientèle, privation de jouissance des établissements dévastés, manque à gagner. Dans l'espèce Crettiez, ces divers éléments sont entrés en ligne de compte et ont été évalués par la cour de Chambéry, d'après des rapports d'experts » (2).

Le 24 octobre 1906, le tribunal de paix du canton nord-est de Saint-Etienne condamna la ville à indemniser de ces pertes diverses un cabaretier. Voici les faits constatés : « Durant le cours de la dernière grève des ouvriers teinturiers, et notamment les 27 août, 5 et 7 septembre 1905, une troupe de grévistes s'est portée à diverses reprises devant le domicile du demandeur, aussi ouvrier teinturier, lequel n'avait pas voulu se joindre à la manifestation organisée, mais désirait au contraire continuer le travail ». Et voici l'indemnité que la ville de Saint-Etienne fut condamnée à lui payer : 1° 107 francs, coût des réparations faites à son débit de boissons ; 2° les frais et dépens ; 3° 200 francs à titre de

(1) Cass., 24 juin 1905, D., 1905, 4, 469. — Cass., 24 octobre 1905, D., *ibid.*

(2) POLITIS, note sous Cass., 6 juillet 1908, D., 40, 1, 75.

dommages-intérêts pour réparer le préjudice causé par la *diminution de sa clientèle* (1).

Les tribunaux ne sont pas souvent appelés à examiner tous ces dommages. Les émeutes surviennent, dans les centres industriels, quand les usines sont en état de chômage par suite de mise à l'index, de grève, de lock-out ; toutes choses qui ne constituent aucun délit et ne peuvent donner lieu à l'application de l'article 106.

Un jugement, assez récent, a poussé très loin cette distinction entre les causes des dégâts, entre la grève et l'émeute ; en l'espèce, la grève était pourtant concomitante à l'émeute. Une verrerie de Saint-Maixent avait été saccagée par des ouvriers, le 8 mai 1909. Les dégâts furent évalués, par expert, à 2.505 francs. Le tribunal n'alloua à l'industriel que 963 francs, attendu « qu'il convient de distinguer les dégâts qui sont la résultante de la grève elle-même, c'est-à-dire de la suspension du travail, de ceux qui sont la conséquence directe et immédiate de l'émeute, que la commune doit être déchargée des premiers comprenant jusqu'à concurrence de 1.541 fr. 50, d'après l'estimation de l'expert, la destruction des moules ou pots, grands et petits, occasionnée par le refroidissement des fours de la verrerie lors de l'extinction des feux (2) ».

SECTION II. — Contribution de diverses communes.

Il peut se faire qu'une seule commune soit responsable des dégâts : au cas où ses habitants ont commis

(1) *Bulletin de l'Union des syndicats patronaux des industries textiles*, déc. 1906, p. 441 et s.

(2) Jugement du trib. civil d'ABBEVILLE du 23 mars 1910, aimablement communiqué par M^e Morizot, avoué à Abbeville.

les délits seuls et sur son territoire. Elle est alors condamnée pour le tout.

Mais l'article 107 prévoit le cas où les habitants de plusieurs communes s'unissent pour commettre des délits :

« Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux ».

Les tribunaux ont donc à juger si ces diverses communes sont responsables, et à déterminer la *contribution* qu'elles doivent fournir à l'indemnité.

§ 1. — Cas de responsabilité.

Comment se présente la question ?

Le particulier lésé attaque-t-il une seule commune ou toutes les communes, à la fois ou successivement ?

Il est certain qu'il doit attaquer la commune sur le *territoire* de laquelle se sont réalisés les dégâts (1). La loi pose en principe dans l'article 106 sa responsabilité. Il peut l'attaquer seule, et elle appellera les autres en garantie ; il peut les attaquer toutes ensemble.

« En principe, c'est à la commune sur le territoire de laquelle s'est produit l'attroupement qu'incombe la réparation du préjudice, dont il a pu être la cause, sauf le droit qui lui est ouvert, si l'attroupement comprend des individus étrangers à son territoire, d'appeler en garantie soit les communes auxquelles appartiennent

(1) En ce sens, LESCUYER, *La responsabilité des communes*, *Rev. gén. d'adm.*, 1886, III, p. 166, 167. — MORGAND, *op. cit.*, n° 1.220.

les auteurs des désordres, soit ces auteurs eux-mêmes (1) ».

Sur quoi va-t-on se baser pour les condamner ou les acquitter ? L'article 107 ne parle que d'un fait : la composition des attroupements. Si les attroupements comprennent des habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable (2). Faut-il donc condamner une commune toutes les fois que ses habitants auront *participé* à un attroupement, même si le maire a fait pleinement son devoir ?

Nous ne pouvons le croire. L'article 107 a voulu indiquer le cas où la responsabilité des communes voisines peut être invoquée, et la part d'indemnité qui doit leur incomber ; il n'a nullement entendu lier les tribunaux et leur refuser le droit d'acquitter les communes.

D'ailleurs les exceptions que peuvent admettre les tribunaux ne sont indiquées que par l'article 108 et la loi y renvoie expressément à l'article 107.

Il appartient donc aux tribunaux, quand on invoque la responsabilité d'une commune en vertu de l'article 107, de déclarer qu'elle bénéficiera des exceptions de l'article 108. Si ses autorités municipales ont pris toutes les mesures en leur pouvoir pour prévenir les attrou-

(1) BESANÇON, 2 mars 1900, D., 1900, 2, 364.

(2) Il faut naturellement, comme sous la loi de vendémiaire, que le nombre des habitants ayant pris part aux attroupements soit assez considérable. Le 31 mai 1911, le tribunal de Quimper a condamné la commune de Lauriec, mais relâché celle de Beuzec-Conq dont quelques habitants avaient participé aux désordres, « sans fournir un contingent assez considérable pour porter une force dangereuse et coupable aux attroupements de la commune de Lauriec. » — Même solution exprimée dans les mêmes termes par la cour de Rennes, 6 déc. 1904, D., 1905, 2, 265.

pements et en faire connaître les auteurs, elle sera exonérée de toute réparation.

Mais il faut qu'elle se soit efforcée de « *prévenir* » les *attroupements*, et il ne suffit pas pour cela, que ses habitants aient quitté séparément, individuellement, son territoire pour s'attrouper sur le territoire de la commune voisine (1) ; il faut que le maire ait fait les efforts possibles pour prévenir ce fait même d'attroupement hors de son territoire. Il doit avertir les autorités supérieures, les autorités locales voisines, user de toutes les ressources que lui offrent les lois et notamment de son ascendant moral.

Il peut donc se faire que la commune, sur le territoire de laquelle se sont commis les dégâts, bénéficie d'une exception et que seule soit condamnée une commune voisine. Le cas vient de se présenter. Le tribunal de Saint-Etienne, dans l'affaire du Chambon déjà citée, a condamné la commune du Chambon dont les habitants avaient mis à sac un café à Firminy, et a mis hors de cause la commune de Firminy « bien que les troubles se soient produits sur son territoire, parce qu'ils se

(1) « L'article 107 édicte la responsabilité des communes dont les habitants ont contribué à former l'attroupement et ne pose nullement comme condition que le rassemblement ait lieu sur leur territoire. » BEAUVAIS, 29 avril 1910, non publié. — La cour d'Alger s'est exprimée aussi nettement : « Il n'est pas nécessaire, pour que la responsabilité de l'une de ces communes soit engagée, que ses habitants se soient transportés en état d'attroupement sur le territoire de la commune où le délit a été commis ; il suffit qu'ils aient concouru par leur nombre à former, sur le lieu même du désordre, l'attroupement qui a commis les dommages. » ALGER, 19 juin 1901, D., 1903, 2, 292 — La question était ainsi résolue sous la loi de vendémiaire : V. notamment ORLÉANS, 14 août 1851, D., 1851, 2, 187. — CASS., 14 janvier 1852, D., 1852, 1, 155. — CASS., 12 juillet 1852, D., 1852, 5, 116.

sont produits si subitement qu'ils ne pouvaient être prévus et parce qu'une partie de sa police lui avait été enlevée » (1).

Si la *seule victime* des attroupements est la commune sur le territoire de laquelle se sont commis les dégâts, elle peut même obtenir la condamnation des communes voisines dont les habitants ont participé aux actes séditieux. Si sa municipalité a fait tout ce qui dépendait d'elle pour prévenir et arrêter l'émeute, elle est dans la situation d'un tiers et il serait injuste de lui dénier toute action. Un arrêt de la cour de Riom, du 19 décembre 1843, a décidé le contraire, arguant que l'auteur d'un fait dommageable n'est pas recevable à agir contre ses complices. Cette décision nous paraît trop absolue et son argumentation doit être réservée au cas où la commune victime s'est, par son inaction, mise en faute.

§ 2. — *Répartition de la condamnation entre les diverses communes.*

Sous l'empire de la loi de vendémiaire, on discutait beaucoup les bases mêmes de cette répartition. Les tribunaux avaient donné des solutions diverses, tenant compte tour à tour de la culpabilité des communes, du nombre de leurs habitants qui avaient pris part à l'émeute et du montant des contributions qu'elles payaient.

La proposition de loi, soumise à la Chambre en 1883, portait que chaque commune serait responsable « proportionnellement au nombre de ceux de ses habitants ayant pris part aux désordres ». Quand elle vint en deuxième délibération à la Chambre, M. Bernard fit

(1) De SEILHAC, *Les grèves du Chambon*, 1912, p. 119, 103 et 117.

remarquer que c'était une mesure arbitraire. Le rapporteur admit son observation et l'on modifia le texte : chaque commune sera responsable « dans la *proportion*, qui sera fixée par les tribunaux » (1).

Cette nouvelle rédaction est bien plus logique ; elle permet aux tribunaux de serrer de plus près les faits et d'arriver à plus de justice.

En voici un heureux exemple, tiré des troubles anti-sémitiques d'Alger de 1898 :

Le tribunal,

« Attendu qu'il ne saurait être accepté que la responsabilité de la commune de Mustapha soit calculée proportionnellement au nombre des manifestants de Mustapha punis par les tribunaux pour faits de vol ou de pillage ;

« Qu'il doit être tenu compte par le tribunal de ce fait que les habitants de Mustapha.... étaient nombreux parmi les manifestants d'Alger, et que, par la négligence absolue de ses devoirs aux fins de prévenir les rassemblements qui se formaient le plus souvent sur son territoire, la commune de Mustapha a encouru dans les troubles, en ne faisant rien pour les prévenir, une responsabilité égale à celle de la commune d'Alger ;

« Que par conséquent la seule base d'une proportion équitable à établir entre deux communes convaincues des mêmes négligences devra être prise dans le chiffre de leur population respective...

« Condamne la commune de Mustapha à relever et garantir la commune d'Alger de toutes les condamnations prononcées contre elle, tant principales qu'accès-

(1) CHAMBRE, séance du 27 octobre 1883, *J. Off.* du 28.

soires, dans la proportion du chiffre respectif de la population des deux communes d'après le dernier recensement officiel... » (1).

Dans l'affaire Doudelle fils contre Méru, Lormaison et Saint-Crépin, la commune de Lormaison demandait à être autorisée à prouver que l'attroupement comprenait 60 habitants de Saint-Crépin, 140 de Méru et 30 de Lormaison. Le tribunal reconnut l'impossibilité pratique d'une pareille démonstration et condamna les communes « dans la proportion du nombre des habitants domiciliés de chacune d'elles » ; « attendu qu'en l'état, il est impossible de procéder à cette proportion (proportion dans laquelle chaque commune a fourni un contingent à l'émeute), puisque les recherches faites par les autorités administratives et judiciaires n'ont pu y parvenir et qu'il convient en pareil cas d'appliquer la jurisprudence qui partage la responsabilité d'après le nombre des habitants de chaque commune » (2).

Les tribunaux apprécient donc, en toute liberté, la part des dommages-intérêts que supportera chaque commune.

Peuvent-ils, doivent-ils les condamner *solidairement* ?

La question était discutée sous la loi de vendémiaire. Elle reste à peu près la même sous la loi de 1884. Le changement qui s'est peut-être opéré dans le principe de la responsabilité est indifférent ici : ce n'est pas parce que les communes sont responsables de la faute de leur maire, plutôt que de celle de leurs habitants, que

(1) Trib. d'ALGER, 16 juin 1900, *Rev. gén. d'adm.*, 1901, I, 191 et s.

(2) BEAUVAIS, 29 avril 1910. Confirmé par la cour d'AMIENS le 23 février 1911.

les communes doivent ou non être condamnées solidai-
rement. Les textes sont équivalents sur ce point : la loi
de vendémiaire décidait que les communes seraient
« contribuables » à la réparation, on en tirait argument
pour repousser la solidarité ; on peut reprendre cet ar-
gument dans le texte de l'article 107, « chacune d'elles
est responsable dans la proportion fixée par les tribu-
naux ».

La responsabilité pénale, l'amende a disparu. Mais la
responsabilité qui subsiste est toujours liée à l'accom-
plissement d'un crime ou d'un délit ; d'ailleurs, la res-
ponsabilité pénale accompagnait parfois la responsabi-
lité civile, mais ne la dominait pas.

Certains auteurs défendent encore le principe de la
solidarité. « Nous estimons, lit-on dans Béquet, que
les communes doivent être considérées comme soli-
daires s'il y a eu condamnation par un tribunal cri-
minel, et peuvent être solidairement condamnées s'il y
a jugement civil. Il importe de bien pénétrer, en effet,
la pensée du législateur lorsqu'il a rédigé les articles
106 et 107 ; il voulait maintenir le principe de la res-
ponsabilité des communes établi par les décrets de la
Révolution, mais en le dégageant des dispositions dra-
coniennes et exorbitantes du droit commun qu'ils avaient
édictées. Sa volonté a été, dans la mesure du possible,
d'assimiler la responsabilité communale à celle du maî-
tre ou du père de famille. Il a donc formulé le principe
dans l'article 106, en proclamant la commune civilement
responsable. Toutes les conséquences de la responsa-
bilité civile s'appliquent donc, et notamment celle qui
veut que lorsqu'il y a plusieurs responsables civils de

même fait, ils supportent solidairement la condamnation aux réparations civiles » (1).

La jurisprudence est hésitante. La cour d'Alger a admis la solidarité : « La commune de Mustapha se trouve, à raison même de l'indivisibilité des faits dommageables, tenue solidairement avec la commune d'Alger au paiement des dégâts commis par les attroupements formés par les habitants desdites communes » (2).

La cour d'Amiens l'a repoussée : « Aux termes de l'article 107 de la loi du 5 avril 1884, les communes dont les habitants ont formé des attroupements ou rassemblements ne sont chacune responsable que dans la proportion fixée par les tribunaux. Dans ces conditions, la victime des troubles est mal fondée à demander une condamnation solidaire contre les communes, qui ne sont responsables envers elle qu'en vertu des dispositions de l'article 107 précité » (3).

Nous nous rangeons à cette opinion : il n'y a pas entente coupable entre les communes et la solidarité ne répondrait à aucun fait ; il s'agit ici d'une réparation civile, et le texte semble exclure l'idée même de solidarité.

SECTION III. — Répartition entre les habitants.

Sous la loi de 1884, comme sous le décret de vendémiaire, le *fondement* de la loi est dans une faute des habitants et son but est de faire ressentir à chacun d'eux

(1) BÉQUET *op. et verb. cit.*, n° 2.127. — Dans le même sens, FUZIER-HERMANN, *op. et verb. cit.*, n°s 1.090 et s. — ROGUIN, *op. cit.*, p. 176. — JOUANNE, *op. cit.*, p. 110.

(2) 19 juin 1901, D., 1903, 2, 292.

(3) Cour d'AMIENS, 23 février 1911.

les effets de l'émeute. Il faut donc maintenir la règle ancienne : la commune ne peut se servir des fonds libres en caisse ou vendre des biens communaux pour acquitter sa dette. Il faut qu'elle en répartisse le poids entre ses habitants, même si ceux-ci, après des poursuites criminelles, ont été acquittés (1).

Il faut donc opérer la répartition de l'indemnité (2). L'article 106 en indique le moyen : « Les dommages-intérêts dont la commune est responsable, sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes. »

Ce sont donc les habitants *domiciliés* dans la commune qui supportent la responsabilité. La loi cherche,

(1) V. les déclarations très nettes du rapporteur au Sénat, lors de la 1^{re} délibération : la loi veut atteindre « les habitants actuels qui par leur fait personnel, par leurs votes, par leurs tendances, ont compromis le patrimoine de la commune. » « Ainsi, a objecté M. Bathie, il est bien entendu que lorsqu'une commune est riche, par exemple, lorsque, située dans les montagnes, elle a des forêts à sa disposition dont l'exploitation constitue une richesse considérable, lorsque la caisse regorge d'argent, la commune fera simplement l'avance des dommages-intérêts, et qu'elle pourra les recouvrer sur les habitants. — Parfaitement, répondit le rapporteur. La commune transmettra ainsi à l'avenir le patrimoine qu'elle a reçu du passé. C'est aux habitants du présent à ne pas compromettre la situation par leur faute. » — D'ailleurs ce n'est pas la commune entière qui doit souffrir de cette responsabilité, la loi ne veut atteindre, nous allons le voir, que ses habitants domiciliés. Cf. *supra*, p. 113 et 114 — FUZIER-HERMANN, *op. et verb. cit.*, n° 1.080. — LESCUYER, *La responsabilité des communes. Rev. gén. d'adm.*, 86, III, p. 168.

(2) Il faut remarquer d'ailleurs que cette volonté de la loi n'est pas appliquée. Nous en dirons un mot à propos de l'exécution des jugements. L'on n'a jamais vu une commune répartir ces indemnités par un rôle spécial quand elle les a payées de bon gré, sans se faire traîner devant les tribunaux. Le cas est pourtant fréquent. ROUBAIX vient de payer 12.773 francs aux victimes des émeutes provoquées en septembre 1911 par la cherté des vivres.

par là, à atteindre ceux qui ont commis la faute de choisir un maire incapable.

Peu importe qu'un individu soit absent de la commune le jour de l'émeute, sa responsabilité est évidemment en jeu.

Le changement de domicile, postérieur à ce jour, ne l'en déchargerait pas (1).

Il ne s'agit pas seulement du domicile légal, la loi vise aussi les habitants qui ont dans la commune un domicile de fait les soumettant au paiement d'une contribution directe (2).

Les propriétaires domiciliés hors de la commune peuvent être membres du conseil municipal. Cependant ils ne sont pas compris dans le rôle de répartition. S'ils concourent directement à l'élection du maire, ils ne sont pas appelés, en effet, à élire les conseillers municipaux (3). Si les conseillers municipaux sont responsables, ils ne le sont pas comme conseillers, mais uniquement comme habitants de la commune, comme ayant contribué à constituer l'administration municipale qui a été en faute.

Le rôle est dressé *administrativement* et les réclamations jugées, comme en matière de contributions directes, par le conseil de préfecture (4). Les tribunaux ci-

(1) Cf. *suprà*, p. 115.

(2) Cf. LESCUYER, *La responsabilité des communes*, *Rev. gén. d'adm.*, 1886, III, p. 168. — MORGAND, *op. cit.*, n° 1.217.

(3) Cf. les observations de M. Batbie et la réponse du rapporteur. Sénat, séance du 13 février 1884, *J. Off.* du 14, p. 360.

(4) Toutefois, ce rôle ne ressemble pas à celui de l'impôt; il ne peut être payé par douzièmes, et la part des dégrévés vient accroître la charge des autres contribuables.

vils restent juges, cependant, des questions d'état qui peuvent se présenter.

Doit-on comprendre dans ce rôle la *victime* même des troubles ?

La question peut sembler étonnante. Comment songer à rendre un individu responsable de son malheur ! Il est probable qu'il a fait tous ses efforts pour l'empêcher.

Mais c'est oublier que la faute que recherche la loi n'est pas une faute directe, immédiate ; ce n'est pas une complicité tacite avec l'émeute ; c'est simplement le choix mauvais de l'administration communale. A cette faute la personne lésée a participé.

D'ailleurs, il s'agit ici d'une responsabilité civile et non d'une peine. Le principe de la personnalité des peines n'est pas en jeu.

L'on invoque cependant, en faveur de cette exception, l'article 131 de la loi de 1884. Cet article est placé dans le chapitre relatif aux actions judiciaires (titre IV, « de l'administration des communes ») : « La section qui a obtenu une condamnation contre la commune... n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès.

Il en est de même à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune. »

Cet article, d'ailleurs très général, s'applique-t-il ici ? Les auteurs se sont divisés sur la question.

Les uns reconnaissent que cet article 131 peut faire naître quelque doute, mais trouvent difficile, en présence de l'obscurité de la loi, de l'appliquer ici et d'introduire à sa faveur une disposition aussi exceptionnelle (1).

(1) V. FUZIER-HERMANN, *op. et verb. cit.*, n° 1.086, t. XII, p. 434.

D'autres la trouvent absolue et exceptent de la répartition de l'indemnité la victime des désordres (1).

Les tribunaux, jusqu'en ces derniers temps, se rangeaient à cette opinion.

Cependant, un arrêt du conseil d'Etat du 23 décembre 1910, très fortement motivé, a refusé d'exempter du rôle la victime, en se basant sur une nouvelle interprétation de cet article 131.

Il estime que l'article 131 n'exempte pas la partie qui a obtenu une condamnation contre une commune, de sa participation à la condamnation principale, mais seulement des frais et des dommages accessoires du procès. Si l'on se place en dehors de l'hypothèse des articles 106 à 109, en tout autre cas, il est, en effet, légitime que la partie, la section de commune par exemple, ne supporte aucun des frais causés par le mauvais vouloir de la commune — on ne peut songer à lui faire payer les dépenses engagées à tort et pour lui faire échec — mais il n'y a aucune raison de l'exempter de sa part dans la condamnation principale. Sa situation doit être la même que si la commune avait, de bon gré, reconnu son droit.

L'arrêt applique donc ici l'article 131, mais en déduit simplement que la victime ne doit rien supporter des frais du procès (2).

Cet arrêt nous semble inspiré par une logique irréprochable, il est probable qu'il sera suivi par les jugements à venir.

(1) V. BEQUET, *op. et verb. cit.*, n° 2.119, t. VI, p. 133. — MICHOUX, Rapport au Congrès des sciences administratives, 1910, p. 41. — DEGROOTE, *op. cit.*, p. 117. — TATON, *op. cit.*, p. 241.

(2) Recueil des arrêts du CONSEIL D'ETAT 1910, p. 992 et s.

Nous le regrettons néanmoins. Il nous semble même que le conseil d'Etat eût pu trouver dans les principes de notre droit le moyen d'éviter cette injustice. C'en est une, et des plus dangereuses. Elle n'apparaissait guère en l'espèce : la commune condamnée était une ville assez importante (1) et l'indemnité qu'elle devait payer se divisait en multiples parts. Mais il faut songer aux petites communes, si nombreuses en France ; il s'y trouve souvent un châtelain, un industriel qui supporte seul la majeure partie des contributions. Si sa demeure, son usine sont pillées, si sa ruine est consommée, peut-on songer à lui faire payer la plus grosse part de l'indemnité à laquelle il a droit ? Peut-on dire, alors, qu'il est indemnisé ? Faut-il renoncer à sauver le droit de la loi ? Nous ne pouvons le croire.

SECTION IV. — Recours.

§ 1. — *A qui est ouvert le recours ?*

Sous la loi de vendémiaire, les habitants seuls avaient le droit de recourir contre les auteurs des dégâts. L'administration municipale n'était pas qualifiée pour le faire.

L'article 109 est donc nouveau : « La commune déclarée responsable peut exercer un recours contre les auteurs et complices du désordre. »

Comment concilier ce recours accordé à la *commune* contre les auteurs et complices du désordre avec les

(1) ARMENTIÈRES.

dispositions de l'article 106 qui fait payer les dommages-intérêts par les habitants domiciliés dans la commune ? Dans le texte primitif soumis aux Chambres, la commune seule était responsable ; elle seule payait, elle seule devait donc être admise à exercer les actions récursoires. La loi a été modifiée ; on n'a laissé subsister la responsabilité de la commune, être moral, que vis-à-vis des parties lésées et le montant des dommages-intérêts est ensuite réparti entre les habitants domiciliés. Cette modification aurait dû, en bonne logique, entraîner celle de notre article 109. Du moment où la commune, être moral, est désintéressée par la répartition qu'elle fait des dommages-intérêts entre les habitants, c'est à ceux-ci que le recours devrait être ouvert.

Mais il eût été aussi peu pratique de diviser et de multiplier ce recours que d'obliger la victime à réclamer à chaque contribuable sa part d'indemnité.

Quoi qu'il en soit, le maire peut exercer cette action au nom de la commune.

S'il ne le fait pas, les *habitants* peuvent l'exercer, au nom de la commune, en vertu de l'article 123 de la loi (1). Dans ce cas, la commune est mise en cause et la décision qui intervient produit effet à son égard.

Les habitants peuvent-ils intenter ce recours sans mettre en cause la commune, peuvent-ils agir directement, en leur propre nom ?

(1) « Tout contribuable, inscrit au rôle de la commune, a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer..... »

Les auteurs se divisent sur cette question. D'aucuns leur dénie tout titre à cette action (1).

Nous croyons qu'ils en ont un, des plus sérieux, dans le préjudice qu'ils éprouvent par suite de leur imposition spéciale (2).

L'article 109 soulève bien d'autres difficultés. Avec l'exception du premier paragraphe de l'article 108, il est la seule partie du texte qui présente une certaine élasticité.

§ 2. — *Contre qui est ouvert le recours?*

Le texte semble net : « contre les auteurs et complices du désordre. »

Qu'il vise les auteurs matériels des dégâts, cela est hors de doute, mais l'on se demande s'il y comprend les *autorités municipales*, les *syndicats* et la *victime* elle-même, quand il y a eu provocation de sa part.

I. — *Recours contre les autorités municipales.*

Il peut se faire que le maire, que les conseillers municipaux soient à la tête de l'émeute ; il peut se faire que sans y prendre une part active, ils apportent dans l'accomplissement de leur devoir un mauvais vouloir, une telle négligence, ou une telle maladresse, qu'ils soient en réalité auteurs ou complices du désordre (3).

(1) Cf. BEQUET, *op. et verb. cit.*, n° 2.144. — ROGUIN, *op. cit.*, p. 193.

(2) Cf. MORGAND, *op. cit.*, t. II, n° 1.238. — DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives*, t. I, v° *commune*, nos 6.207, 6.208. — Note A. L. sous RENNES, 6 décembre 1904, D., 1905, 2, 267.

(3) Nous en avons cité quelques récents exemples. V. aussi LYON, 22 juillet 1875, S., 1875, 2, 241.

Quelle est, en *droit commun*, leur responsabilité personnelle ?

Les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître de leurs fautes personnelles, mais non de leurs fautes de service, c'est-à-dire de l'exercice plus ou moins heureux qu'ils font de leurs pouvoirs administratifs.

Il y a faute personnelle dans 2 séries d'hypothèses :

1° Lorsque la faute révèle une intention mauvaise.

2° Lorsque la faute est lourde.

Il y a faute lourde du maire : 1° lorsqu'il s'est trompé grossièrement dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa conduite fonctionnelle et l'ont amené à commettre la faute qui lui est reprochée ; 2° lorsqu'il s'est trompé grossièrement sur l'étendue de ses pouvoirs légaux et a commis ainsi non seulement un excès de pouvoir, mais un véritable abus de pouvoir ; 3° lorsqu'il a violé une loi pénale.

Le fait que les actes qui lui sont reprochés ont été accomplis sur les ordres ou avec l'approbation d'un supérieur hiérarchique, en particulier sur les ordres ou avec l'approbation d'un ministre, ne leur confère pas le caractère d'actes administratifs (1).

(1) Sur tous ces points, V. LAFERRIÈRE, *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux*, 2^e édit., 1896, I, p. 646. — Hauriou, *Précis de droit administratif*, 6^e édit., p. 375. — BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 65. — JÈZE, *Notes de jurisprudence*, *Rev. du droit public*, t. XXVI, 1909, p. 263 à 274. — TIRARD, *op. cit.*, p. 216 à 219. — DAUX, note sous Cass., 2 mai 1906, dans *La Loi*. — FUZIER-HERMANN, *op. et verb. cit.*, t. XII, n^{os} 403 à 412, et n^o 985. — PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 88, et les arrêts que citent ces auteurs. — Comp la proposition de loi déposée au début de décembre 1911 par M. DE ROSAMBO, établissant la responsabilité pécuniaire des préfets pour fautes lourdes professionnelles, *Journal de Roubaix*, du 9 décembre 1911.

L'article 109 n'apportant ici aucune prescription spéciale, l'on applique ce droit commun (1). Mais il est rare de voir exercer ce recours contre les autorités municipales, surtout contre les maires.

Les communes ne l'exercent pas ; leurs administrés y trouvent un trop mince intérêt pour s'exposer à des vexations.

Lorne (2) cite un arrêt très intéressant de Lyon, 22 juillet 1875, S., 75, 2, 241, où la responsabilité de la commune a été admise pour faute des conseillers municipaux, — les conseillers municipaux déclarés responsables personnellement — et la commune reconnue en droit d'exercer un recours contre eux.

II. — *Recours contre les syndicats.*

La majeure partie des émeutes éclatent aujourd'hui à l'occasion des grèves. Sous la rude poussée de la haine qu'elles produisent, sous l'âpre morsure de la mi-

(1) Cf. BÉQUET, *op. et verb. cit.*, n° 2.145, t. VI, p. 137. — FUZIER-HERMANN, *op. et verb. cit.*, nos 1.095, 1.096, p. 433. — Dans la séance du Sénat du 11 mars 1884, il a été fait allusion au cas où la responsabilité des désordres pourrait être imputée à une faute grave et personnelle du maire, et l'on s'est demandé si la commune ou ses habitants condamnés à raison de cette faute ne pourraient pas exercer de recours contre le maire. « Il est certain, a répondu le rapporteur, que toute faute personnelle commise par quelqu'un oblige celui qui l'a commise à la réparer. Par conséquent, si le maire par un de ces abus de pouvoir évidents, par une négligence qu'on ne pourrait excuser, par une lâcheté honteuse en de pareilles circonstances, n'a pas rempli le devoir qui lui était imposé, nous ne disons pas que la commune n'aura pas recours contre lui, nous ne préjugeons pas cette question, elle est du ressort de l'autorité judiciaire, et quand le maire sera ainsi actionné par les intéressés, les tribunaux prononceront ; nous n'avons rien à y voir ».

(2) *Op. cit.*, p. 133 et s.

sère qu'elles amènent, ceux qui ont le nombre pour eux ont vite fait de recourir à la force. Les conventions sociales sont une barrière trop faible pour les arrêter.

Ces masses sont, très souvent, orientées par des associations, des syndicats.

La commune rendue responsable des dégâts commis, peut-elle recourir contre eux ?

Reconnaissons d'abord que si leur responsabilité est admise, elle ne sera qu'un *leurre*. Il ne suffit pas d'obtenir contre le syndicat un arrêt le condamnant à des dommages-intérêts au profit de la commune, il faut faire exécuter cet arrêt. La chose n'est point facile. Sous l'empire de notre législation actuelle, d'après la loi de 1884, les syndicats ne sont pas tenus à la publication de leurs comptes et de leurs bilans ; leur situation financière est absolument ignorée du public. S'ils ont des fonds, ils peuvent les placer comme bon leur semble.

Dans ces conditions, rien ne leur est plus facile que de se rendre insolvable, au moins en apparence (1).

(1) A propos de la réforme de cette loi du 21 mars 1884, et de la responsabilité pécuniaire des syndicats, signalons la très intéressante discussion qui s'est ouverte l'an dernier à la Société d'études législatives. Signalons notamment ces paroles de M. Larnaude : « Ce qui existe, c'est la responsabilité civile. A quoi servira-t-elle vis-à-vis de syndicats qui ne possèdent qu'une table, quelques chaises et un timbre, suivant la définition donnée par l'un des chefs du collectivisme ». Et celles de M. Rau : « Pourrait-on aller jusqu'à la mesure dont parlait M. Colson, à savoir : la création d'un délit nouveau ? Il s'agirait de frapper d'une pénalité celui qui causerait un dommage à autrui, se sachant hors d'état de réparer le préjudice résultant de son acte. » Et M. Larnaude ajoutait : « Nous vivons depuis longtemps déjà dans une atmosphère de responsabilités purement individuelles, je sais que les peines corporatives ne sont nulle part prévues par le Code pénal. Mais si l'on veut que les groupes jouent le rôle important que leur prédisent quelques-uns, il faudra cependant se résigner à aborder le problème... » *Bulletin de*

Mais encore, leur responsabilité *est-elle engagée* quand c'est leur action qui a déterminé les émeutes ?

La question présente une double difficulté : en fait et en droit.

En fait, jusqu'à quel point, à partir de quand pourra-t-on dire que les violences ont été amenées par le syndicat ?

Ses dirigeants savent prendre leurs précautions pour ne point laisser trace de leur action ; ils savent arrêter l'expression de leur pensée assez tôt pour ne point donner prise au juge, assez tard pour faire jaillir chez leurs compagnons l'idée dangereuse.

Ils sont, parfois, surpris eux-mêmes des résultats de leur action. La foule est sujette à des émotions particulières ; elle a une logique qui n'appartient qu'à elle ; elle a des passions qui ne sont point les mêmes, mais qui sont parfois aussi cachées, aussi promptes à se manifester que celles des isolés. « Une foule est un ramassis d'éléments hétérogènes, inconnus les uns aux autres ; pourtant, dès qu'une étincelle de passion, jaillie de l'un d'eux, électrise ce pêle-mêle, il s'y produit une sorte d'organisation subite, de génération spontanée. Cette incohérence devient cohésion, ce bruit devient voix, et ce millier d'hommes pressés ne forme bientôt plus qu'une seule et unique bête, un fauve innomé et monstrueux, qui marche à son but avec une finalité irrésistible... » (1).

Sighele dit qu'il y a deux formes de délits collectifs : « Il y a le crime par tendance naturelle de la collec-

la *Société d'Etudes législatives*, 1911, rapports et séances, p. 239 et s., notamment p. 264 et 274.

(1) TARDE, *La philosophie pénale*, 1890, p. 320.

tivité, dans lequel entrent le brigandage, la camorra, la mafia, et il y a le crime par passion de la collectivité, représenté parfaitement par les crimes commis par une foule... Le premier est toujours prémédité ; le second jamais... » (1).

Il est donc, en fait, difficile d'établir la part de responsabilité qu'a le syndicat dans l'émeute, il est difficile même de la connaître. *En droit*, ce problème est âprement discuté.

Nous ne pouvons l'étudier ici. La jurisprudence est aussi incertaine que la doctrine. Nous nous bornerons à rappeler les jugements récents rendus en notre espèce.

Nous n'en connaissons que 3 : l'un du tribunal de Quimper, confirmé le 6 décembre 1904 par la cour de Rennes ; un autre du juge de paix de Parentis-en-Born, en date du 5 décembre 1907 ; le dernier du tribunal de Saint-Etienne, du 26 juillet 1911.

Le jugement du tribunal de Quimper a eu un grand retentissement. En juillet 1902, un vif mécontentement régnait parmi les ferblantiers-boîtiers de Douarnenez : il était causé par l'installation de nouvelles machines à souder. Le syndicat de Douarnenez organisa une manifestation ayant pour but, disait-il, de célébrer la fête nationale : en exécution d'une décision prise l'avant-veille, les syndiqués se réunirent le 14 juillet au matin au lieu habituel de leurs assemblées, puis, « au nombre de plusieurs centaines, drapeau, clairon et bureau en tête », se rendirent devant l'usine de Douarnenez. Leur cortège s'était grossi de nombre de manifestants. Ils escaladèrent les portes de l'usine. « En moins de trois

(1) SIGHELE, *La foule criminelle, essai de psychologie collective*. Traduit par P. Vigny, 1892, p. 28 et s., p. 40 et s.

quarts d'heure, au son du clairon, qui sonnait successivement la charge, le feu et enfin la retraite, l'usine entière fut saccagée. » Diverses communes furent rendues responsables de ces dégâts. Le tribunal leur accorda recours, pour le tout, contre le syndicat des ferblantiers-boîtiers. Ses considérants sont à noter :

« Attendu que la commune de Douarnenez a mis en cause le syndicat des ferblantiers-boîtiers de Douarnenez et entend le rendre garant des condamnations qui pourraient intervenir contre elle ; qu'elle soutient que le syndicat a commis une faute lourde entraînant sa responsabilité ; attendu qu'il est constant que c'est le syndicat qui a organisé la manifestation, cause occasionnelle du pillage ; que c'est des rangs des manifestants, marchant derrière le drapeau et le bureau du syndicat que sont sortis les émeutiers ; que la plupart des condamnés de la cour d'assises étaient des adhérents au syndicat, que l'on peut sans doute accorder créance aux membres du bureau du syndicat, lorsqu'ils affirment que la manifestation, dans leur pensée, ne devait avoir qu'un caractère politique, qu'ils sont restés étrangers aux faits de pillage et qu'ils ne prévoyaient pas, à coup sûr, les actes de vandalisme qui ont eu lieu et qu'ils réprouvent ; mais que, si leur bonne foi paraît entière, il n'en subsiste pas moins à leur charge une grande responsabilité engagée par leur négligence et leur imprudence.... ; que la prudence leur commandait de s'abstenir de la promenade projetée qui ne constituait pas, somme toute, un acte essentiel et inhérent à la défense des intérêts particuliers qui est le but du syndicat ; qu'au surplus, le président même du syndicat, le sieur Guénel, a fait l'aveu de sa faute, lorsqu'il a déclaré dans l'instruction

criminelle, « qu'il pensait bien qu'il y aurait eu des cris poussés en passant devant l'usine Masson » ; qu'il n'aurait pas dû oublier lui, chef de la manifestation, combien facilement les masses mises en mouvement tombent dans des excès et qu'on ne saurait excuser son imprudence d'avoir, dans de semblables conditions, dirigé la foule qui le suivait, précisément en face de l'usine menacée ».

Ce jugement, en date du 5 novembre 1903, a été confirmé le 6 décembre 1904 par la cour de Rennes (1).

Le jugement du juge de paix de Parentis-en-Born est du 5 décembre 1907. Parentis est un village des Landes. Dans la nuit des 19 et 20 août 1907, plus de 1.000 pins avaient été coupés dans une pièce située à Sainte-Eulalie-en-Born, appartenant à un sieur Corneille. Le juge condamna la commune à réparer cette perte, mais lui accorda recours, pour le tout, contre le syndicat des métayers et résiniers de Sainte-Eulalie :

« Attendu que le syndicat des métayers et résiniers de Sainte-Eulalie-en-Born s'est constitué en juillet 1906; qu'il est imbu de principes révolutionnaires et qu'il a adopté la méthode du sabotage préconisée par la Confédération générale du travail avec laquelle il est en rapport ;

Attendu que ces principes et cette méthode ont été mis en pratique sous son inspiration, non seulement au cours de la grève du 14 février au 16 mars 1907, pendant laquelle des manifestations tumultueuses sur la voie publique, des injures et des voies de fait contre les personnes ont été constatées, mais encore depuis : divers propriétaires ayant été victimes, à des intervalles rap-

(1). D., 1905, 2, 265.

prochés, d'incendie de forêts et de granges, de dévastation de propriétés, de bris de pots à résine, etc.; que cette série d'attentats, dont fait partie la dévastation de propriété dont Pierre Corneille demande réparation, révèle l'exécution d'un plan concerté pour obtenir des propriétaires, par l'intimidation et la crainte, des avantages qu'ils se refusaient à leur concéder ;

Attendu que ce plan n'a pu être concerté et exécuté que par ceux à qui il devait profiter, c'est-à-dire par les métayers et résiniers de Sainte-Eulalie-en-Born, ou pour mieux dire, que par le syndicat dont ils font tous partie à cinq ou six exceptions près, et qui préconise l'action directe et le sabotage ;

Attendu qu'avant la création du syndicat aucune déprédation de ce genre n'avait été commise à Sainte-Eulalie-en-Born où la tranquillité avait toujours régné ;

Attendu, il est vrai, qu'aucun témoin n'a été produit par le demandeur pour faire reconnaître les auteurs des dégâts qu'il a subis et établir ainsi la responsabilité du syndicat, mais que ce fait s'explique par la constatation que presque tous les métayers et résiniers de la commune de Sainte-Eulalie-en-Born faisaient partie de ce syndicat, par l'intérêt personnel qu'ils ont à ne pas divulguer les décisions qui y sont prises et les voies et moyens qui y sont concertés, et par la discipline qui leur est imposée ;

Attendu que si les membres du syndicat doivent profiter à juste titre des avantages que l'association leur confère, il y a, par là même, pour les syndicats, l'obligation de se conformer à certains devoirs et de subir les responsabilités résultant de l'omission de ces devoirs

et des infractions commises par leurs membres contre le droit commun ;

Attendu que Lortie-Doné, président du syndicat des métayers et résiniers de Sainte-Eulalie-en-Born, quoique régulièrement réassigné ne comparait pas, et que cela doit porter à croire qu'il reconnaît la légitimité de la demande formée contre ce syndicat ;

Attendu, d'autre part, qu'il résulte de l'ensemble des faits ci-dessus relatés, des présomptions graves, précises et concordantes, la preuve de la responsabilité du syndicat des métayers et résiniers de Sainte-Eulalie-en-Born de la dévastation de propriété dont a été victime Pierre Corneille ; qu'il y a lieu d'appliquer audit syndicat l'article 1382 du code civil ;

Attendu que la commune et le syndicat doivent être tenus solidairement au profit de M. Pierre Corneille à la réparation du dommage qu'il a subi ; mais que cette réparation doit être en définitive supportée en entier par l'auteur du dommage, c'est-à-dire par le syndicat contre lequel la commune pourra exercer le recours qui lui est réservé par la loi du 5 avril 1884 pour le remboursement des sommes, dommages ou frais qu'elle pourra payer en vertu du présent jugement (1) » ;

Le jugement du tribunal de Saint-Etienne de juillet 1911 concerne l'affaire du Chambon déjà citée.

« Assignée en réparation du préjudice causé par les manifestants, la commune répond en appelant en cause le syndicat et en lui disant : C'est vous le coupable, c'est vous qui, par vos excitations de toutes sortes, contenues dans vos discours et dans vos affiches, par vos

(1) *Le Droit* du 30 janvier 1908.

conseils, par vos instructions précises, avez amené les grévistes à se livrer aux actes coupables qu'on leur reproche ; c'est donc vous qui devez être condamné.

A l'audience du 24 mai, M^e Lafont défendit le syndicat et déposa les conclusions suivantes :

Plaise au tribunal :

Attendu que la commune du Chambon assignée par divers demandeurs qui prétendent à des dommages-intérêts pour le préjudice à eux causé au cours de la grève des ouvriers boulonniers par des personnes restées inconnues, se retourne contre la chambre syndicale et veut exercer contre elle le recours prévu par l'article 109 de la loi du 24 avril 1884 ;

Attendu que même si la faute de la commune était certaine et sa responsabilité établie, son appel en garantie ne saurait s'expliquer ni en droit ni en fait ;

Attendu qu'une autre partie aux procès actuels, la commune de Firminy, mieux inspirée par un sain esprit juridique et étrangère à toute idée de polémique politique, s'est justement abstenue de toute procédure inutile, et s'est bien gardée de mettre en cause la chambre syndicale qui n'a rien à voir dans ce débat ;

Attendu que la commune du Chambon se borne à fonder sa prétention sur quelques allégations qui même prises à la lettre comme elle les produit ne pourraient en aucun cas suffire à motiver une condamnation contre la chambre syndicale ;

Attendu que la commune du Chambon n'ose pas aller dans l'inexactitude jusqu'à affirmer que les dégâts commis l'ont été par des manifestations organisées à la chambre syndicale et par la chambre syndicale dans ce

but déterminé et conduites par les représentants de la dite chambre pour l'exécution des décisions prises ;

Que la chambre syndicale ne serait responsable que pour avoir prêté son local et son drapeau, convoqué des réunions et, grief tout moral et indirect, « fomenté et entretenu l'état de surexcitation des grévistes » ;

Attendu que les dossiers criminels et correctionnels dont la commune du Chambon a eu communication, prouvent que les dégâts reprochés ont été le fait d'individus déterminés, mais restés inconnus, agissant isolément ou après le passage des cortèges ordinaires des grévistes ; qu'aucune préparation, aucun plan concerté n'ont pu être relevés par la plus minutieuse et la plus laborieuse des instructions, qu'aucune parole de provocation à des actes précis n'a été enregistrée dans aucune réunion, ni contre aucun orateur ;

Qu'à plus forte raison, la chambre syndicale dont la responsabilité ne peut être engagée que par ses propres décisions et qui ne saurait être tenue des fautes de tiers, étrangers à sa personnalité juridique, même s'ils sont ses adhérents, ne peut se voir imputer les actes délictueux ou criminels qui n'ont été retenus à la charge de personne ;

Attendu qu'en fait, d'ailleurs, la collectivité passagère des ouvriers grévistes du Chambon, qui n'est, d'ailleurs, pas plus suspecte d'aucunes fautes pénales ou civiles, ne peut être confondue avec la chambre syndicale ;

Que la grève de 1910 fut dirigée par un comité de grève nommé par l'ensemble des grévistes et comprenant bon nombre d'ouvriers non syndiqués, que c'est ce comité et l'assemblée générale des grévistes qui pre-

naient les décisions qu'ils jugeaient conformes à leurs intérêts, et notamment convoquaient les réunions et organisaient les cortèges ;

Que toute l'activité de la chambre syndicale s'est bornée à donner à ces ouvriers en lutte, exerçant un droit consacré par la loi, un local, que la partialité politique de la municipalité ne leur permettait pas de trouver ailleurs ;

Mais, attendu que la commune du Chambon n'a pu se faire un seul instant illusion sur l'inanité de ses appels en garantie, dirigés contre la chambre syndicale uniquement par malignité et dans le dessein de lui nuire ;

Que les représentants de la commune mêlés à tous ces incidents locaux, au courant jusque dans le détail de tous ces faits, savaient parfaitement ce qui en était de la prétendue responsabilité de la chambre syndicale, étrangère non seulement à toutes fautes reprochées, mais même à la direction régulière de la grève ;

Qu'ils n'ont poursuivi qu'un but purement politique, en voulant discréditer la chambre syndicale par le rôle qu'ils lui prêtent gratuitement, mais perfidement, d'organisatrice des scènes de destruction, d'excitatrice aux désordres, de complice morale et matérielle de délits et de crimes ;

Qu'il y a même là une série d'imputations parfaitement diffamatoires, dont la chambre syndicale, comme toute personne de droit, peut, au même titre qu'un particulier, demander réparation ;

Que le préjudice moral serait suffisant pour justifier cette demande reconventionnelle, mais que le préjudice matériel se rencontre tout aussi bien en l'espèce, puis-

que la commune du Chambon a voulu non seulement affaiblir et anéantir le prestige de la chambre syndicale, mais effrayer les ouvriers qui veulent y entrer et la faire désertier par ses propres adhérents ;

Attendu que ce préjudice ne peut être évalué à moins de (1.000) mille francs, pour chacun des appels en garantie.

Par ces motifs,

Plaise au tribunal :

Débouter la commune du Chambon de toutes ses demandes, fins et conclusions ;

Dire et juger qu'il ne peut y avoir appel en garantie et que les griefs mêmes, invoqués par la demanderesse, en la forme où elle les présente, ne peuvent engager la responsabilité de la chambre syndicale ;

Dire et juger que la chambre syndicale ne peut en rien être tenue responsable, même civilement, d'actes auxquels elle est restée totalement étrangère », etc.

A l'audience du 21 juin, le procureur de la République donna ses conclusions, dont voici le résumé sur notre question :

« En ce qui concerne le recours de la commune du Chambon contre le syndicat, c'est là une question ardue, difficile à résoudre.

La grève a été l'œuvre du syndicat, seul intéressé ; c'est lui qui a provoqué les manifestations, c'est lui qui doit être responsable des suites, c'est lui qui doit payer. Voilà la thèse de la commune. Raisonnement simple et moral. Le côté moral ne saurait influencer le tribunal ; on n'est pas au criminel, on est au civil ; il s'agit de questions, d'obligations à trancher ; c'est sur le terrain du droit qu'il faut se placer.

Il est certain que la grève est l'œuvre du syndicat ; la preuve, c'est que les réunions ont lieu à la chambre syndicale, c'est que toutes les affiches concernant les mesures graves à prendre sont signées du conseil d'administration, c'est que les manifestations sont organisées par le syndicat et qu'elles partent presque toutes de la chambre syndicale, c'est que les drapeaux du syndicat précèdent les manifestations.

Peut-on dire que le syndicat pouvait prévoir les événements ? Oui, puisque c'est lui-même (affiches de janvier) qui convoque aux manifestations.

Et alors le syndicat a-t-il commis une faute ? Poser la question, c'est la résoudre. La faute est des plus lourdes, — il y a relation de cause à effet entre cette faute et les faits incriminés — cela est indiscutable.

Convient-il de rendre le syndicat responsable des faits provenant de sa direction ? Sa faute donne-t-elle naissance à l'action *récursoire* de la commune ? Grosse question, qui, résolue dans l'affirmative, tendrait à faire supporter au syndicat, qui a commis une faute, celle commise par la commune ; l'un des délinquants s'exonérerait aux dépens de l'autre. C'est inadmissible, c'est contraire au sens commun. Il faut appliquer l'article 109 dans toute son intégralité ; et alors, pour que le syndicat puisse être rendu complètement responsable, il faut prouver que c'est bien lui qui a donné les ordres qui ont amené les faits Besson et Faure. On ne peut le faire, on ne le fait pas ».

Et le procureur termine ainsi :

« Si la justice répressive avait pu trouver des coupables, aujourd'hui on aurait pu dire : « C'est vous qui avez donné des ordres, votre intention était de provo-

quer des dégâts, vous devez réparation ! » Mais on n'a pas ces coupables, et la faillite de la justice répressive pourrait bien entraîner l'échec de l'action récursoire de la commune du Chambon.

Donc, la commune du Chambon doit être retenue comme responsable par application des principes de la loi de 1884 et parce qu'en effet elle ne fait pas la preuve qu'elle n'a commis aucune faute.

La commune de Firminy et le syndicat doivent être mis hors de cause pour les raisons ci-dessus indiquées ».

Le tribunal rendit son jugement le 26 juillet. Il mit hors de cause le syndicat « parce qu'il n'était pas démontré que ses membres aient été les auteurs ou les complices directs des troubles » (1).

Nous ne pouvons, de ces jugements, retenir qu'une indication générale. La responsabilité des syndicats peut être mise en jeu, mais les faits fournissent rarement une base suffisante pour l'établir (2).

(1) V. de SEILHAC, *Les grèves du Chambon*, p. 107 à 119.

(2) Sur la question de fait, v. surtout le rapport de la Chambre de commerce de Rouen sur un projet de loi relatif aux conventions collectives du travail, rapporté au *Journal des chambres de commerce*, sept. 1911, p. 261. — Paul LEROY-BEAULIEU, *La crise sociale présente, les mesures nécessaires*. *Economiste français* du 29 oct. 1910, p. 633 à 636 ; *L'éventualité d'une révolution syndicaliste*, *Rev. des Deux-Mondes*, 1^{er} déc. 1910, p. 573 et s. — FERNEUIL, *La réglementation des grèves et la révision de la loi de 84*, *Rev. polit. et parl.*, janv. 1911. — GAETAN PIROU, *A propos du syndicalisme révolutionnaire*, *Théoriciens et militants*, *Rev. polit. et parl.*, oct. 1911, p. 130 et s.

Sur le point de droit, voir plutôt : PLANIOL, note sous jug. du trib. civil de la Seine du 5 déc. 1903, D., 1907, 2, 32. Note sous Lyon, 2 mars 1894, D., 1894, 2, 305. — BRÉMOND, *Juridiction adm., des Syndicats professionnels*, *Rev. critique de légis. et de jur.*, 1899, p. 136. — SEON, *Etude sur la responsabilité pénale et civile des Syndicats professionnels*, thèse, Dijon, 1900, p. 178. — BOHLER, *Personnalité et responsabilité civile des Syndicats professionnels*, thèse, Aix, 1905, p. 262. — LORNE, *op. cit.*, p. 127. — MESTRE, note sous Montpellier, 20 fév. 1908, S., 1909, 2, 249.

En Angleterre, cette responsabilité est, au contraire, normale. « Je suis d'avis qu'il serait possible de rendre les fonds de l'association responsables des dommages, par une action contre certains membres de l'association représentant les autres membres, action dans laquelle les personnes ayant le contrôle des fonds de l'association seraient les défenseurs... Une accusation d'association illégale sera portée contre tous ou contre deux ou plusieurs membres de l'association qui a pris part aux troubles, soit que ces personnes y aient agi personnellement, soit que par leurs excitations, leurs préparatifs ou de quelque autre façon elles aient participé à la préparation ou à l'exécution de ces troubles. Ces poursuites criminelles peuvent être intentées par n'importe quelle personne (1) ».

Les Trade-Unions mènent d'ailleurs là contre une vive campagne (2).

III. — *Recours contre la victime*

La victime de l'émeute peut en être, en partie, responsable. Elle peut l'avoir provoquée, amenée par sa conduite.

Nous avons vu, en étudiant *les exceptions* proposées par les communes avant 1884, que la provocation de la victime ne fait pas disparaître la responsabilité de la commune, mais qu'elle l'atténue ; les tribunaux apprécient la part de responsabilité qui lui incombe encore et y proportionnent la condamnation.

(1) Extrait d'un article du *Daily Chronicle*, publié à propos des manifestations des suffragettes, en février 1912.

(2) Nous reverrons la question, en étudiant les législations étrangères.

Cette jurisprudence est toujours aussi bien établie (1).

Nous devons pourtant examiner à nouveau la question à un point de vue spécial. Il s'est trouvé, en une espèce récente, un fait d'où la commune rendue responsable d'une émeute prétendait tirer le droit à un *recours* et où les tribunaux ont préféré appliquer leur système de la provocation de la victime. Le cas est curieux.

Il s'agit de l'affaire de Cluses, déjà citée. Se basant sur l'article 109, la ville de Cluses actionnait les fils Crettiez en garantie. Elle prétendait que leur fusillade avait été « la cause efficiente, directe et immédiate du pillage » et leur demandait le remboursement de tous les dommages-intérêts qui pourraient être alloués à leur père (2).

Les fils Crettiez repoussaient cette demande en garantie par un argument tiré des termes de l'article 109 : « Suivant le droit commun, le défendeur, même en faute, peut recourir contre tout auteur de faute parallèle ou commune. Suivant le droit spécial, il n'y a de recours possible que contre les *auteurs ou complices des crimes ou délits* collectifs commis par l'attroupement. La victime peut avoir été l'occasion de ces crimes ; elle peut les

(1) BESANÇON, 2 mars 1900, D., 1900, 2, 364. — DOUAR, 28 février 1905, D., 1905, 2, 265. — SAINT-LÔ, 2 août 1906, *La Petite République*, 6 août 1906. Cette dernière espèce était particulièrement intéressante. M. d'ARTHENAY, publiciste, conseiller général du Calvados avait, au cours d'une période électorale, publié des articles violents contre le maire de Saint-Lô. Le soir des élections législatives, le 10 avril 1904, il fut attaqué et blessé par la foule. La commune dut lui payer une indemnité.

(2) Du même fait de la fusillade, elle retenait aussi à la charge du père les faits de provocation, de participation et de complicité dans les désordres et prétendait tirer une exception. Ce n'est que subsidiairement qu'elle prétendait user de l'article 109. V. *Revue des grands procès contemporains*, déc. 1907, p. 716 à 719.

avoir provoqués par ses propres agissements; des émeutiers ont pu parallèlement et en même temps commettre d'autres crimes. La commune ne peut se retourner que contre les auteurs du désordre, et encore n'est-ce qu'un simple recours en garantie. Si le législateur eût voulu ici appliquer le droit commun, il lui était inutile de légiférer. En édictant expressément, au contraire, que la commune aura son recours contre les auteurs et complices du désordre, il édicte par là même qu'elle n'aura pas d'autre recours à exercer ; et il va de soi que le désordre doit être considéré comme le synonyme du crime ou du délit commis par l'attroupement puisque c'est de ce crime ou de ce délit seulement que la commune est responsable. Comment ranger parmi les auteurs et les complices de ce désordre, ceux-là mêmes qui en ont été les victimes (1) ? »

La cour de Chambéry refusa d'admettre le recours de la commune contre les fils Crettiez ; elle se basa sur deux motifs. Le premier est celui qu'invoquaient les fils Crettiez : « Attendu qu'en édictant que la commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices des désordres, l'article 109 de la loi du 5 avril 1884 n'a eu en vue que le recours contre ceux qui faisaient partie des *attroupements* auteurs des dégâts et dommages. »

Elle y ajouta celui-ci : « Attendu que le dommage éprouvé par Claude Crettiez a eu pour cause génératrice, non seulement la faute de ses fils, mais aussi la *faute personnelle de la commune* ; que si la faute des fils Crettiez, représentant la partie lésée, peut permettre

(1) Plaidoirie de M^e DESCOSTES, *Rev. des grands procès contemporains*, nov. 1907, p. 662 et s.

à la cour de modérer le chiffre des dommages-intérêts, elle ne saurait justifier un recours qui aurait pour conséquence d'affranchir la commune de toute responsabilité et de l'indemniser ainsi de sa propre faute. »

Ces arguments valent d'être examinés, de par le retentissement qu'ils peuvent avoir en de nombreuses affaires.

L'argument de texte tiré de ce que l'article ne parle que des « auteurs et complices du désordre » nous semble inopérant. Sans doute, l'article ne parle que des auteurs et complices du désordre, mais il semble que les fils Crettiez étaient bien parmi ces auteurs. Il ne faut point lire : auteurs et complices des attroupements, mais attribuer à l'expression de la loi toute l'ampleur qu'elle mérite. « A une époque où les troubles sont le plus souvent occasionnés par des grèves inspirées et décidées par d'autres que les grévistes qui s'exposent, il importe de ne pas donner à la loi un sens restrictif que rien n'impose : il est à la fois pratique et juste que l'on recherche et que l'on frappe avant tout les instigateurs (hommes publics, journaux, syndicats), qui sont les véritables coupables et dont la solvabilité est ordinairement plus grande que celle des manifestants (1). »

Le second argument est très complexe. Somme toute, la cour y constate que la commune a commis une faute et que si l'on admet son action récursoire, cette faute restera sans sanction. Il est certain que l'article 109 manque d'élasticité ; son application aurait amené une

(1) POLITIS, Note sous Cass., 6 juil. 1908, D., 1910. 4, 75. — A notre avis, cet art. 109 n'a pas été édicté pour limiter le droit au recours, mais pour le maintenir et pour le transporter des habitants (loi de vend.) à la commune.

véritable injustice. Mais si cet argument était admis, il réduirait à néant l'article 109 ; l'application de cet article amène, en toute hypothèse, l'exonération de la commune, bien qu'elle soit en faute. D'ailleurs la cour ne pouvait tirer de cette constatation aucun argument de droit. Elle a nettement refusé d'appliquer la loi.

Est-ce à dire que cette solution soit regrettable ? Nous ne le croyons pas. En l'espèce, elle fut très juste, puisque la cour, s'autorisant des rapports qui existaient entre le père et les fils Crettiez, a envisagé la faute de ceux-ci comme une provocation de la victime et a atténué d'autant la responsabilité de la commune (1).

La cour de cassation a rejeté le pourvoi de la commune basé sur la violation de l'article 109. « Attendu qu'en admettant même que ces actes punissables aient causé l'excitation de la foule et l'aient entraînée à commettre à son tour les crimes qui ont suivi, la cour de Chambéry a pu, dans les circonstances relevées par son arrêt, ne pas reconnaître comme auteurs et complices des crimes commis par la foule, les fils Crettiez qui avaient fait feu sur elle pour la disperser et conjurer ses menaces ; que l'article 109 de la loi du 5 avril 1884 était donc hors d'application dans l'espèce et qu'en décidant que la ville de Cluses ne pouvait être entièrement exonérée de la faute constatée à sa charge par un recours contre d'autres personnes, alors que, sans cette faute, le dommage ne serait pas survenu, l'arrêt attaqué ne s'est mis en contrariété d'aucune loi. »

Nous avouons ne pas comprendre ces considérants.

(1) Elle a décidé (arrêt du 9 août 1909) qu'elle croyait « faire bonne justice en fixant la part de responsabilité à laisser à la ville de Cluses au quart du préjudice subi par Crettiez père. »

Le premier peut, à la rigueur, s'expliquer : La cour de cassation semble considérer ici comme une question de fait, du domaine des juges du fond, la question de savoir si les fils Crettiez avaient été des « auteurs ou complices du désordre » ; elle trouve ainsi le moyen de ne pas casser un arrêt qui envisageait pourtant cet argument comme un argument de droit, de texte. Mais le dernier motif nous semble inadmissible ; les articles 106 à 109 sont précis, admettre que les tribunaux peuvent rejeter l'action récursoire de l'article 109 pour ne pas aboutir à l'exonération de la commune, est aller directement contre leur texte, contre ce qui fait la structure même de la loi (1).

Voilà les principales difficultés soulevées jusqu'ici par l'application de l'article 109. Nous regrettons, faut-il le dire, de ne pas en voir surgir d'autres.

On n'attribue pas à cet article 109 *l'importance* qu'il mérite.

Les commentateurs de la loi n'y voient qu'une disposition d'ordre secondaire, ayant pour but de transporter le droit au recours des habitants (régime de la loi de vendémiaire) à la commune.

La pratique ignore la question. L'action récursoire est laissée à la discrétion des communes (2) ; elles se soucient peu de s'en servir. Leurs essais ne sont d'ailleurs pas heureux. Nous avons vu (affaire de Cluses,

(1) Voyez l'effort que fait M. POLITIS pour interpréter cet arrêt et la conclusion qu'il en tire ; il aboutit notamment, à juste titre, croyons-nous, à voir dans le premier motif la condamnation de la doctrine de la cour de Chambéry, que ce motif cherche pourtant à justifier. M. POLITIS ne s'explique malheureusement pas sur le dernier de ces considérants. D., 1910, 1, 75.

(2) En pratique, voir ci-dessus, p. 227.

affaire du Chambon) que les tribunaux repoussent souvent l'application de ce recours, effrayés par sa rigidité ; il est trop brutal quand il peut fonctionner.

Il faut pourtant le maintenir et l'appliquer. Sinon l'on change radicalement l'économie de la loi. Elle a voulu faire de chaque commune le garant de la paix publique ; elle veut que chacune joue, s'il y a lieu, le rôle de *caution* des coupables vis-à-vis des victimes de l'émeute. Elle s'autorise, pour lui faire jouer ce rôle, de la faute de sa municipalité. Elle veut que les pertes retombent sur elle, plutôt que sur la victime. Mais elle n'a pas oublié que la faute de son maire est tout indirecte ; elle n'y voit pas un acte de complicité, mais une faiblesse ; elle préfère donc à sa responsabilité la responsabilité des auteurs et complices du désordre.

La rigueur de ce recours nous semble, d'ailleurs, explicable par la survivance d'une disposition analogue de la loi de 1831. Voici l'article 9 de cette loi sur les attroupements : « Toutes personnes qui auraient continué à faire partie d'un attroupement après les trois sommations, pourront, pour ce seul fait, être déclarées civilement et solidairement responsables des condamnations pécuniaires qui seront prononcées pour réparation de dommages causés par l'attroupement ». Cet article est encore en vigueur quoique bien oublié. Il a justement pour but de couvrir l'insolvabilité des uns par la solvabilité des autres, et de sanctionner la solidarité de fait qui lie les membres des attroupements séditieux. Il est à remarquer que l'exposé des motifs du projet de loi de 1831, présenté à la chambre des pairs par le garde des sceaux, disait textuellement : « La loi du 10 vendémiaire an IV rend les communes responsa-

bles des délits commis sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés. Il est juste que cette responsabilité pèse d'abord et d'une manière spéciale sur tous ceux qui ayant fait partie des attroupements ont, par leur seule présence, excité ou favorisé le désordre, alors même qu'ils se seraient abstenus d'y participer directement...

Le projet donne aux tribunaux la faculté de les présumer complices des dommages causés par l'attroupement et de les condamner civilement à la réparation du dommage » (1).

Nous estimons, pour notre part, que l'article 109 a été rédigé dans le même esprit et qu'il a pour but de fortifier le recours du droit commun. Nous croyons que les tribunaux, s'ils ne veulent pas user de ses rigueurs, peuvent appliquer les principes généraux de notre droit. Ils y trouveront une liberté d'allures qui leur permettra de nuancer les recours suivant les règles de l'équité et de les accommoder aux nécessités de notre vie sociale.

(1) DALLOZ, *Rép.*, v^o *All.*, p. 447 et 448.

CHAPITRE VII

PROCÉDURE, PRESCRIPTION, VOIES DE RECOURS

Nous allons examiner ces points comme nous les avons examinés sous la loi de vendémiaire. Nous dirons ensuite quelques mots de l'exécution des jugements.

SECTION I. — Procédure.

La loi de vendémiaire avait, en dehors de la procédure normale, organisé une procédure toute spéciale. La poursuite en réparation et en dommages-intérêts devait être intentée d'office, par le ministère public, sur le vu des procès-verbaux constatant les faits. Le tribunal devait fixer la condamnation dans la décade au plus tard de l'envoi des procès-verbaux.

La loi de 1884 a abrogé, dans son article 168, 3°, les titres I, IV et V de la loi de vendémiaire ; il faut donc en cette matière revenir au *droit commun*.

La loi de 1884 étant générale, on applique ici son article 124 : le demandeur doit commencer par adresser au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation.

La commune, de son côté, devait obtenir l'autorisation de plaider, prévue par l'article 121, pour défendre à l'action en responsabilité ou pour intenter l'action ré-

cursoire. La loi du 8 janvier 1905 a supprimé cette obligation.

Tous les moyens de preuve sont admis (1). Des présomptions peuvent être tirées des pièces d'une procédure criminelle contre les auteurs du pillage ou de tous autres documents, émanés des autorités civiles ou judiciaires (2).

L'action doit être portée devant le *tribunal civil*. La question de compétence *ratione materiæ* ne peut plus être discutée. Le texte de la loi ne s'en explique pas ; mais c'est que le législateur a voulu conserver la règle de la loi de vendémiaire : la compétence des tribunaux civils. Au Sénat, en première délibération, M. Batbie a prétendu que les tribunaux judiciaires sont bien compétents pour attribuer les dommages-intérêts, mais qu'ils ne peuvent examiner la question de savoir si la commune a pris « toutes les mesures en son pouvoir », car, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, les tribunaux administratifs, seuls, sont compétents pour apprécier les actes administratifs. M. Barne, au nom de la commission, a soutenu le système contraire. « J'estime que lorsqu'une commune traduite devant les tribunaux ordinaires pour s'entendre appliquer la responsabilité de l'article 106, aura à invoquer une exception tirée de l'article 108, elle sera devant son juge compétent, par cette raison que le juge de l'action est juge de l'exception et que, l'exception étant un moyen de défense de la commune, le tribunal devant lequel elle aura été traduite, aura parfaitement autorité pour

(1) CASS., 24 juin 1905, D., 1905, 1, 469.

(2) RENNES, 6 décembre 1904, D., 1905, 2, 265.

juger le moyen de défense tiré de la loi invoquée par la partie demanderesse (1) ».

En seconde délibération, M. le général Robert ayant posé la même question, le rapporteur répondit : « Toutes les actions en dommages-intérêts sont portées devant les tribunaux ordinaires, il ne peut donc y avoir que le tribunal civil pour statuer en cette matière (2) ».

C'est en ce sens que la jurisprudence s'est prononcée. « La juridiction civile est compétente pour statuer sur le mérite et la portée des mesures adoptées par la municipalité d'une commune à l'effet de prévenir les attroupements ; alors que le débat ne porte nullement sur la légalité ou l'interprétation d'un arrêté administratif ou d'un contrat administratif proprement dit (3).

Cette compétence des tribunaux judiciaires se comprenait sous l'empire de la loi de vendémiaire : la base de la responsabilité était la faute personnelle de chacun des habitants. Elle n'est plus justifiable aujourd'hui. Il y a là une dérogation manifeste aux principes du droit public. Si la commune est responsable des dommages résultant de troubles et d'émeutes, c'est surtout parce que son maire est en faute de n'avoir pas pris les mesures de police suffisantes ; or, la police est essentiellement une fonction attachée à la puissance publique, l'action qui s'y rapporte devrait être portée devant les tribunaux administratifs (4).

Cette compétence anormale est critiquée par la plu-

(1) Sénat, séance du 13 févr. 1884, *J. Off.* du 14, p. 355.

(2) Sénat, séance du 11 mars 1884, *J. Off.* du 12, p. 660.

(3) LIMOGES, 17 juin 1906, D., 1906, 5, 50. — CONFLITS, 25 fév. 1888, D., 1889, 3, 52. — Comp. CASS., 3 nov. 1885, D., 1886, 1, 397, et CASS., 29 fév. 1908, D., 1910, 1, 440.

(4) Cf. CASS., 29 fév. 1908, D., 1910, 1, 440.

part des auteurs : « Il est permis, dit Laferrière, de douter que les lois de vendémiaire an IV et de 1884 se soient inspirées ici des véritables principes de la compétence. La responsabilité pécuniaire des communes et de leurs habitants, dans le cas d'attroupements séditieux, n'est point une responsabilité civile quoique ces textes l'aient ainsi qualifiée. Elle ne dérive pas du droit commun ; elle a été créée par des lois politiques dans un intérêt supérieur de sécurité publique ; elle est étroitement liée à l'appréciation d'actes d'administration, de mesures de police, de fautes administratives commises par l'autorité municipale ; elle n'est pas de celles qui relèvent de plein droit de l'autorité judiciaire, elle ne leur appartient qu'en vertu d'une attribution expresse de la loi dérogeant aux principes généraux. Cette dérogation se comprenait en l'an IV, car les corps administratifs locaux qui exerçaient alors la juridiction administrative à l'égard des communes, étaient, à bon droit, suspects au législateur quand il s'agissait de réprimer des désordres dont ils étaient trop souvent les complices et même les instigateurs. Mais, il n'en était pas de même en 1884 (1) ».

C'est, d'ailleurs, un point certain aujourd'hui que les victimes peuvent espérer du Conseil d'Etat autant d'impartialité et d'indépendance que des tribunaux judiciaires, et l'on a même pu dire avec non moins de raison (Hauriou, note sous Conseil d'Etat, 6 février 1903,

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, 1887, t. I, p. 632 et 633. — V. aussi MICHOD, *De la responsabilité des communes*, *Rev. du droit public*, 1897, p. 46 et 79. — BEQUET, *op cit*, v^o *Responsabilité*, n^{os} 102 à 104. — SIMONET, *Traité élémentaire de droit public et adm.*, p. 401. — POLITIS, note sous Cass., 6 juil. 1908, D., 10, 1, 73.

S., 03, 3, 27), que les juges administratifs peuvent se montrer plus hardis vis-à-vis de l'administration et plus généreux pour les victimes de ses erreurs que ne seraient les juges judiciaires (1).

Cependant, quelques auteurs trouvent rationnelle cette compétence judiciaire. Ducrocq, dans une longue étude bibliographique du *Traité de la juridiction administrative* de Laferrière, estime que « les lois de l'an IV et de 1884 sont en parfaite harmonie avec les véritables principes de la compétence. Il s'agit au cas de ces lois sur la responsabilité des communes d'une application spéciale de l'idée de faute, consacrée d'une manière générale par l'article 1382 du code civil en ce qui concerne la culpa in comittendo et étendue par ces lois à la culpa in omittendo en ce qui concerne les communes. A laquelle des deux autorités, administrative et judiciaire, revient en principe la connaissance des actions fondées sur l'article 1382 du code civil ? A l'autorité judiciaire. C'est là le principe, bien que des lois administratives y dérogent. Ainsi ce sont les §§ 3 et 4 de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui « dérogent aux principes généraux de la compétence », en enlevant au contentieux judiciaire pour en doter le contentieux administratif, les demandes d'indemnité pour dégâts causés par l'exécution des travaux publics. Les lois de l'an IV et de 1884 n'ont fait, au contraire, que respecter et appliquer les principes en maintenant la compétence de l'autorité judiciaire » (2).

(1) DELPECH, *Rev. du droit public*, 1907, t. XXIV, p. 467, 468 : analyse d'une note d'Appert sous Cass., 2 mai 1906, sur la compétence quant aux actes du maire ou des agents communaux se référant à la police municipale.

(2) *Rev. générale du droit*, 1887, p. 464 et 465. — Cf. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 115. — ROGUIN, *op. cit.*, p. 179.

M. Perrinjaquet estime que la compétence doit, en effet, être judiciaire, parce qu'il n'y a pas là à apprécier « des actes juridiques d'administration ». Le fondement de la compétence des tribunaux administratifs repose sur une interdiction adressée aux tribunaux judiciaires de connaître de certaines questions ; il faut donc interpréter cette interdiction restrictivement. Or, le principe formulé en l'an III vise l'appréciation des actes administratifs, non des actes matériels, et les tribunaux ont, ici, à examiner l'exécution défectueuse de mesures matérielles. Sans doute, il reconnaît que, pratiquement, il faudra « apprécier le degré de vigilance des fonctionnaires, l'importance des mesures à prendre et leur utilité pratique possible ». Toutes ces questions exigent des connaissances spéciales que ne possèdent pas les juges ordinaires. « Mais cette conception rationnelle n'est pas celle du droit positif français » (1).

SECTION II. — Prescription.

Sous la loi de *vendémiaire*, la durée de l'action en responsabilité dirigée contre la commune avait été vivement débattue. La juridiction s'était décidée à adopter la prescription de 10 ou de 3 ans, suivant que les faits qui y avaient donné naissance étaient des crimes ou des délits.

L'opinion contraire est encore défendue *aujourd'hui*. « A présent, dit Gaston de Cérès, à présent qu'on a écarté tout ce qu'il pouvait y avoir de pénal dans la loi pour ne laisser subsister que la responsabilité purement civile, les délits sont des délits purement civils et ils

(1) *Op. cit.*, p. 174, 175, 213, 214.

ne peuvent donner lieu, aux termes de l'article 1382, qu'à une action en responsabilité soumise à la prescription ordinaire de 30 ans (article 2262 du code civil) » (1).

Il faut, à notre avis, maintenir l'ancienne solution de la jurisprudence.

Il s'agit toujours ici de crimes et de délits prévus par le code pénal et non de délits purement civils.

On ne peut plus soutenir que l'action en responsabilité soit l'accessoire de l'action publique spéciale qui appartient au ministère public contre la commune et qui tend à la faire condamner à une amende. Elle se rattache bien évidemment à l'action civile qu'aurait la partie lésée contre les auteurs des crimes ou délits et, par là, à l'action pénale qui les menace (2).

L'action en responsabilité contre la commune se prescrit donc par 3 ou 10 ans, conformément aux articles 637 et 638 du code d'instruction criminelle, selon que les faits relevés contre les auteurs de l'attroupement constituent des délits ou des crimes.

Si, à propos du même fait, on saisisait à la fois les tribunaux civils et les tribunaux de répression, quel serait le délai de prescription au cas où ce qui est considéré comme un crime par l'un, serait regardé comme un délit par l'autre ? Dans un cas où des particuliers avaient été condamnés pour délits par le tribunal correctionnel et où la juridiction saisie de l'action en dommages-intérêts avait qualifié crimes les mêmes faits, la

(1) *Op. cit.*, p. 176, 177.

(2) V. BEQUET, *op. et verb. cit.*, n° 2.124, t. VI, p. 133. — DALLOZ, Supplément au Code des lois politiques et ad., *vo commune*, n° 6.239. — LEJEUNE, *op. cit.*, p. 100. — FUZIER-HERMANN, *op. et. verb. cit.*, nos 1.113, 1.114. — MORGAND, *op. cit.*, n° 1.215. — ROGUIN, *op. cit.*, p. 183 et s.

cour de cassation a jugé que la prescription était la prescription de 10 ans, celle qui s'applique aux crimes (1).

SECTION III. — Voies de recours.

Les jugements rendus en matière de responsabilité communale sont susceptibles des voies de recours ordinaires. La partie lésée et la commune peuvent se pourvoir, par voie d'appel, d'opposition, de requête civile ou de recours en cassation.

SECTION IV. — Exécution des jugements.

Le recouvrement des indemnités infligées aux communes est souvent difficile.

Le 13 février 1884, le rapporteur de la loi au Sénat, M. Demôle, soutint à la tribune que les fonds libres de la commune pouvaient être saisis et ses biens vendus, en vertu d'une autorisation donnée par décret (2).

Cela nous semble inadmissible ; ce n'est point la commune être collectif, être moral qui est réellement responsable. Les fonds libres en caisse, les biens communaux ne doivent pas servir à payer la réparation des dommages. Il faut recourir à *l'imposition extraordinaire* prévue par la loi, et l'on ne doit pas autoriser une commune à vendre ses biens pour exécuter les jugements rendus contre elle, en notre matière. Le texte de l'article 106 est trop précis pour qu'un doute puisse s'élever. Il a d'ailleurs été rédigé en conformité de divers avis, émis par le conseil d'Etat en 1823 et 1839, qui peuvent être invoqués en notre faveur (3).

(1) Cass., 28 février 1855, D., 1855, 1, 343.

(2) En ce sens, ROGUE, *op. cit.*, p. 183.

(3) CONS. D'ETAT, 30 avril 1823, 29 mai 1839. — En ce sens SPIRE, *op. cit.*, p. 207, 208. — TATON, *op. cit.*, p. 232.

Il en résulte pour les victimes des émeutes de sérieuses *difficultés* lors du recouvrement des indemnités. Ils doivent recourir aux autorités administratives et éprouvent parfois leur mauvais vouloir. D'ailleurs, les seules formalités prescrites par la loi fournissent aux communes mille ressources plaisantes ; qu'on en juge par l'*affaire Crettiez*.

L'émeute avait eu lieu le 18 juillet 1904. Le tribunal de Bonneville rendit son jugement le 18 octobre 1906. La cour de Chambéry le réforma le 6 mai 1907. La cour de cassation rejeta le pourvoi formé par la commune le 6 juillet 1908. La cour de Chambéry avait ordonné une expertise qui fixa à 229.000 francs le préjudice causé. Le 9 août 1909, elle condamna donc la ville de Cluses à payer, avec l'intérêt légal depuis le 5 avril 1905, la somme, en principal, de 57.456 fr. 45, représentant, à concurrence d'un quart, le préjudice subi par M. Crettiez.

Par un mémoire du 24 mars 1910, adressé au préfet de la Haute-Savoie, M. Crettiez pria ce dernier d'ordonner qu'il fût procédé d'office à l'établissement du rôle spécial, prévu par l'article 106, § 2, de la loi.

Ce mémoire fut porté à la connaissance du conseil municipal qui, par une délibération du 13 mai 1910, répondit qu'il n'était point qualifié pour dresser ce rôle.

A la suite d'un second mémoire de M. Crettiez, du 26 novembre 1910, le préfet prit, le 9 décembre, un arrêté mettant en demeure le conseil municipal d'inscrire au budget communal le crédit applicable au paiement des sommes dues à M. Crettiez.

Dans sa séance du 12 février 1911, le conseil municipal décida, par délibération motivée, de ne pas ins-

créer au budget communal la somme due à M. Crettiez et de laisser à l'administration supérieure le soin de prendre, sous sa seule et entière responsabilité, toutes mesures qu'elle jugerait bonnes.

Un nouvel arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture, le 3 mars 1911, inscrivit d'office au budget communal, exercice 1911, un crédit de 70.020 fr. 31, représentant le montant au 5 avril 1911 des sommes dues à M. Crettiez, et mit en demeure le conseil municipal de créer les ressources nécessaires au paiement de cette dette, conformément aux articles 106 et 149 de la loi du 5 avril 1884.

Le 24 mars 1911 le conseil, en réponse à cet arrêté, prit la délibération suivante : « Considérant que les articles de loi visés à l'arrêté n'indiquent aucun moyen de créer ces ressources, que l'état du budget communal ne permet pas d'envisager une solution, même si, comme dans de nombreux précédents (1), la commune était autorisée à ne pas faire une stricte application de la loi de 1884, se reportant pour le surplus aux considérants de sa délibération du 12 février 1911, vu, notamment le deuxième alinéa de l'article 149 de la loi municipale, supposant en outre que la contribution à établir atteindrait à peu près la valeur de 950 centimes additionnels au

(1) L'on n'applique jamais la solution légale. L'administration communale de l'intérieur admet des solutions en marge de la loi lorsque le chiffre des indemnités et la situation des communes (budget, population) le permettent. Citons notamment en ce sens les solutions des affaires de Neuville (31 janvier 1904). — Douarnenez (14 juillet 1902). — Armentières (13 oct. 1903). — Estagel (18 sept. 1904). — Pouzols (16 déc. 1904).

Nous devons tous ces renseignements à l'aimable compétence de M. Rannaz, vice-président de la Chambre de commerce de la Haute-Savoie, adjoint au maire de Cluses.

principal des quatre contributions, décide de laisser à l'administration supérieure le soin de créer les ressources correspondantes au crédit qu'elle a inscrit d'office au budget communal ».

Depuis lors, la commune est restée dans l'expectative. La loi ne prévoit pas, en effet, d'autre moyen de payer l'indemnité que l'établissement d'un rôle spécial. Cluses est une petite ville d'environ 3.000 habitants. On comprend que ses représentants hésitent à leur demander la valeur de 950 centimes additionnels aux 4 contributions. Que serait-ce si la commune avait été condamnée à réparer plus du quart du préjudice ?

Pour que M. Crettiez soit en partie couvert des pertes subies en 1904, il faudrait aujourd'hui, en 1912, qu'une loi spéciale intervienne. La contribution extraordinaire à imposer d'office à la commune dépasse, en effet, le maximum fixé par la loi de finances (1).

Terminons par un fait suggestif. La compagnie d'assurances, la Mutuelle du Commerce et de l'Industrie, subrogée aux droits de ses assurés sinistrés, réclame, à elle seule, à la commune d'Ay plus de un million cinq cent mille francs d'indemnités pour les troubles récents de la Champagne. Ay est une commune d'environ 8.000 âmes.

(1) Comp. avis du Cons. d'État, 30 avril 1845. — BEQUET, *op. et verb. cit.*, n° 2.122.

DEUXIÈME PARTIE

POURQUOI LA RÉFORMER

SYSTÈMES PROPOSÉS

Nous connaissons maintenant notre législation, ses origines, ses dispositions. Faut-il la réformer ? Comment a-t-on voulu la réformer ? Tel est l'objet de notre seconde partie.

Pour reconnaître l'utilité de sa réforme, nous ferons précéder la critique de ses faiblesses d'une rapide comparaison avec le droit commun et avec les législations étrangères.

L'insuffisance de cette législation a provoqué la création d'assurances spéciales au risque d'émeute. Elle a suscité de la part du législateur de nombreux projets de réforme ; l'un d'eux est tout récent, le Sénat l'a voté, il est soumis à l'examen de la Chambre.

TITRE PREMIER

Pourquoi la réformer.

CHAPITRE PREMIER

COMPARAISON AVEC LA RESPONSABILITÉ DE DROIT COMMUN

La responsabilité que nous étudions est un aspect spécial de la responsabilité des communes en matière de police. Il est intéressant de la comparer à la responsabilité de droit commun. Si les lois de l'an IV et de 1884 n'avaient point spécialement régi la matière, la commune ou l'Etat seraient-ils responsables des dommages causés par les attroupements ? Nous allons le rechercher : en rappelant quelques décisions de la *jurisprudence* ; en essayant d'en dégager les *principes directeurs*, et en signalant l'état de la *doctrine* sur la question.

Nous verrons, ensuite, quelles *différences* sépareraient cette responsabilité, si elle était admise en vertu du droit commun, de la responsabilité spéciale établie par les articles 106 à 109.

**SECTION I. — Y aurait-il responsabilité
d'après le droit commun ? (1)**

§ 1. — *Décisions de la jurisprudence en matière
d'actes de police.*

On peut rassembler les solutions de la jurisprudence en quelques groupes :

1° *L'Etat* n'est pas responsable en matière de police (2).

2° Toutes les fois qu'un acte de police municipale, contenant injonction ou prohibition, est entaché d'un vice d'*illégalité* et cause un préjudice à un particulier, la commune est reconnue responsable (3).

3° Les tribunaux rendent généralement les communes responsables des dommages causés par l'exécution *maladroite* ou *imprudente* de mesures matérielles de police, par l'omission de ces mesures ou par l'insuffisance de leur organisation (4).

(1) Nous suivons ici les études spécialement consacrées à la question. Il nous semble inutile de les mentionner maintenant, nous les citerons à propos des points que leurs auteurs nous semblent avoir spécialement fouillés. On voudra bien se rappeler qu'elles abordent généralement toutes les questions soulevées dans notre section I. — Citons cependant PERRINJAQUET à qui nous faisons de nombreux emprunts.

(2) V. POLITIS, note sous Cass., 2 mai 1906, D., 1909, 1, 97, et les références qu'il indique. — Conclusions TEISSIER devant le Cons. d'ÉTAT, D., 1904, 3, 89. — Conclusions ROMIEU, D., 1906, 3, 81. — Note APPLETON, D., 1906, 2, 273.

(3) Exemples : Cons. d'ÉTAT, 11 juillet 1879, D., 1880, 3, 18. — Cons. d'ÉTAT, 5 avril 1889, D., 1890, 3, 72. — AIX, 27 déc. 1891, D., 1892, 2, 526. — Cass., 17 déc. 1895, S., 1897, 1, 492.

(4) Exemples : Cass., 10 juin 1884, D., 1884, 1, 365. — AIX, 10 fév. 1884, et Cass., 3 nov. 1885, D., 1886, 1, 397. — Cass., 23 janv. 1897, S., 1898, 1, 230, etc., etc. — Citons notamment des jugements qui ont ainsi rendu des communes responsables des ravages causés par des in-

4° Il y a même une catégorie de cas dans lesquels les tribunaux reconnaissent la responsabilité des communes sans qu'il soit possible de dire qu'il y ait eu faute de qui que ce soit. Ainsi, des dommages sont causés par des pompiers aux immeubles voisins d'un foyer d'incendie et qui ne sont pas sérieusement menacés par le fléau ; les pompiers ont agi dans *l'intérêt général* de la collectivité communale, le préjudice a été subi par un seul dans l'intérêt de tous : il lui est dû réparation (1).

5° Ces solutions ont même été admises pour *Paris et Lyon* où la police est exercée par le préfet, parce qu'elle est toujours considérée comme faite dans l'intérêt de la commune (2).

§ 2. — Principes directeurs de cette jurisprudence.

La responsabilité de l'Etat et des communes, en matière de police, n'est réglée par aucun texte ; il faut donc y appliquer les principes généraux de notre droit. Quels

cendies, ou des accidents occasionnés par des feux d'artifices : AIX, 6 janv. 1892, D., 1893, 2, 414. — PERPIGNAN, 9 mars 1896, *Le Droit* du 5 mai 1896. — NANCY, 26 déc. 1896, Recueil des arrêts de NANCY, 1896, p. 218. — TOULOUSE, 3 fév. 1896, S., 1897, 2, 257, et la note de M. MICHOD. — LYON, 7 déc. 1894, S., 1895, 2, 180. — MONTPELLIER, 28 mai 1900, S., 1901, 2, 273. — BOULOGNE-SUR-MER, 15 mai 1903, *Rev. gén. d'adm.*, 1904, I, 455. — SEINE, 14 mai 1888, *Le Droit* du 13 juin 1888. — SEINE, 8 déc. 1909, *Argus* du 18 sept. 1910. — CASS., 31 déc. 1900, *ibid.*

(1) ROUEN, 23 mars 1864, et CASS., 15 janv. 1866, D., 1866, 1, 75. — CASS., 3 janv. 1883, D., 1883, 1, 211. — Trib. de paix de CHARTRES, 24 oct. 1901, *Rev. gén. d'adm.*, 1903, III, 173, avec commentaire. Le même raisonnement a été appliqué par la cour de cassation le 27 janvier 1858, S., 1858, 1, 68.

(2) SEINE, 14 mai 1888, *Le Droit* du 13 juin 1888. — SEINE, 8 fév. 1887, *cod. loc.* — PARIS, 9 juillet 1889, *Gaz. Pal.*, 1889, 2, 179. — PARIS, 7 août 1889, *Gaz. Pal.*, 1889, 2, 659.

sont ceux qui soutiennent les décisions de jurisprudence que nous venons de voir ?

1° Le conseil d'Etat n'admet pas la *responsabilité de l'Etat* en matière d'actes de police, ces actes étant essentiellement une manifestation de la puissance publique.

2° Sur la *responsabilité des communes*, il y a opposition de principe entre la jurisprudence des tribunaux judiciaires et celle du conseil d'Etat.

Les *tribunaux judiciaires* reconnaissent la responsabilité des communes pour les dommages causés par l'exercice de la police, sans s'inquiéter de savoir si certains actes de police sont ou non des actes de puissance publique (1). Ils appliquent ici la *théorie des fautes* telle qu'on la fait ressortir des articles 1382 et 1384 du code civil. Ils constatent que la police municipale est faite au nom des communes et en déduisent la responsabilité de celles-ci pour les dommages causés.

Le *conseil d'Etat*, dans les cas où il s'est trouvé saisi, a écarté toute idée de responsabilité des communes pour les dommages causés par des mesures de police, sans distinguer entre ces mesures (2). Il a seulement séparé, sur ce point, les fautes personnelles des maires de leurs fautes de service, et il s'est déclaré incompétent pour statuer sur les demandes en indemnités pour faits personnels (3). Mais il a rarement eu l'occa-

(1) En sens contraire, cependant, arrêts des 3 avril 1905 et 15 janv. 1906, D., 1909, 1, 94, ou S., 1907, 1, 81 et note, suivis eux-mêmes d'un arrêt en ce sens du 2 mai 1906, D., 1909, 1, 97 et note. — V. sur ces contradictions, LORNE, *op. cit.*, p. 115 et s.

(2) CONS. D'ÉTAT, 7 avril 1869, Lebon, p. 323. — 20 mai 1892, S., 1893, 3, 35. — 21 déc. 1900, S., 1902, 3, 34.

(3) CONS. D'ÉTAT, 31 janv. 1902, S., 1904, 3, 136. — Trib. des CONFLITS, 8 nov. 1902, D., 1903, 3, 103.

sion de se prononcer sur la question, car le Tribunal des Conflits décide que les actions en indemnité contre les communes sont de la compétence des tribunaux judiciaires, en se basant sur ce que les règles relatives à la responsabilité de l'Etat ne s'appliquent pas aux communes (1).

3° La jurisprudence judiciaire, la seule qui doive donc nous retenir, applique à la commune les articles 1382 et 1384 du code civil (2). Elle les applique, d'ailleurs, très irrégulièrement, admettant tantôt la *responsabilité directe* des communes, en considérant que les villes ont commis des fautes dans le sens de l'article 1382, tantôt leur *responsabilité indirecte*, en ne les condamnant que comme civilement responsables, dans le sens de l'article 1384. La distinction ne ressort pas nettement de l'ensemble des arrêts ; les tribunaux ne distinguent pas clairement dans les faits des agents municipaux le fait de l'agent organe, engageant la responsabilité directe de la commune, et le fait de l'agent préposé, ne mettant en jeu que sa responsabilité indirecte. C'est ainsi que de nombreuses décisions rendent les communes responsables des fautes de leur maire

(1) Trib. des CONFLITS, 7 mars 1874, D., 1874, 3, 54. — Cass., 17 déc. 1895, D., 1896, 1, 385 et la note. — Cass., 23 juin 1897, D., 1897, 1, 480. — Cass., 2 mai 1906, D., 1909, 1, 97 et note. — Sur cette question d'assimilation, v. BERTHELEMY, *op. cit.*, p. 84 et 525. — MICHOUX, *Responsabilité des communes*, *Revue du droit public*, t. VII, 1897, p. 59. — TEISSIER, *op. cit.*, n° 96.

(2) Nous avons vu, cependant (4° du § 1^{er}), que sous l'influence de considérations d'équité et de solidarité, certaines décisions judiciaires ont reconnu la responsabilité des communes alors qu'aucune faute ne pouvait être relevée contre un agent communal.

et se basent à la fois sur sa qualité d'organe de la commune et sur sa qualité de préposé (1).

§ 3. — *État de la doctrine.*

Toutes ces questions sont vivement débattues en doctrine.

1° Les auteurs admettent généralement que les actes de police sont des actes de puissance publique, au suprême chef, et que, dans l'état actuel de notre législation, *l'irresponsabilité de l'Etat* s'impose en la matière. Ils reconnaissent qu'il serait normal — mais regrettable — d'appliquer le même régime d'irresponsabilité aux *communes* (2).

(1) TOULOUSE, 3 fév. 1896, S., 1897, 2, 257. — LYON, 7 déc. 1894, S., 1895, 2, 180. — Comp. AIX, 27 déc. 1891, S., 1892, 2, 526. — CAEN, 23 juin 1894, S., 1897, 2, 257.

(2) BERTHELEMY, *op. cit.*, p. 527. — AUGOC, *Conférences sur l'administration*, I, n° 288. — BREMOND, *Compétence administrative*, n° 1.507. — DARESTE, *Justice administrative*, p. 537. — ROGER, *De la responsabilité civile de l'État*, 1900, p. 42. — TIRARD, *De la responsabilité de la puissance publique*, 1906, p. 40 et s. — ÉDOUARD REMY, *De la responsabilité de l'Etat et des communes*, *Belgique judiciaire*, 1895, p. 1.440 à 1.459. — LESCUYER, *Responsabilité des communes*, *Revue gén. d'administ.*, 1886, III. — BÉQUET, *op. et verb. cit.*, n°s 2.147 à 2.161. — PEETERS, *Traité général de la responsabilité des communes et de leurs administrateurs* (Paris et Bruxelles, 1888). — GIORGI, *La dottrina delle persone giuridiche*, t. IV. — GALLOT, *De la responsabilité des départements et des communes pour les fautes de leurs agents*, thèse 1891. — ROGUIN, *op. cit.* — LACANAL, *De la responsabilité de l'Etat, des départements et des communes pour les fautes de leurs agents*, *Rev. gén. d'adm.*, 1884, t. I, p. 50 à 92. — BAZILLE, *De la responsabilité pécuniaire de l'Etat par le fait de ses agents*, *Rev. gén. d'adm.*, 1880, t. III, p. 22. — LEFOURNIER, *De la responsabilité de l'Etat, considéré comme puissance publique, à l'égard des tiers*, *Rev. gén. d'adm.*, 1894, t. II, p. 257 à 266. — RABANY, *Notes de jurisprudence*, *Rev. gén. d'adm.*, 1911, t. II, p. 310, 311. — JEZE, *Des actions en responsabilité dirigées contre les communes*, *Rev. du*

2° Peut-on appliquer aux personnes morales, en l'hypothèse aux communes, la *théorie des fautes*? Les auteurs le discutent vivement ; les uns refusent de l'admettre, les autres prétendent justifier par elle la responsabilité civile et même la responsabilité pénale des personnes morales (1).

3° Les auteurs qui admettent l'application à la commune de la théorie de la faute — ce sont les plus nombreux, — discutent encore la question de savoir s'il y a lieu de lui appliquer pour les actes de police de son

droit public, 1906, t. XXIII, p. 696 et s.; *De la responsabilité des patrimoines administratifs*, *Rev. du droit public*, 1910, t. XXVII, p. 72 et s. — HAURIOU, *Précis de droit administratif*, p. 489 et 490. — LEJEUNE, *op. cit.* — DAILLY, *De la personnalité des personnes morales publiques à raison des actes de leurs agents*, thèse, Paris, 1905. — TEISSIER, *Responsabilité de la puissance publique*. — DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives*, v^o Commune, n^{os} 6 323 et s. — MARCQ, *op. cit.*, p. 417 à 423 et p. 436 et 437. — MICHOD, *Responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents*, *Rev. du droit public*, 1895, t. III et t. IV ; *Responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents*, *Rev. du droit public*, 1897, t. VII.

(1) MICHOD, *Responsabilité de l'Etat et Responsabilité des communes*, *loc. cit.*; *La notion de personnalité morale*, *Rev. du droit public*, janv.-fév., mars-avril 1899 ; *Théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, t. II. — MESTRE, *op. cit.*, Appendice I, p. 295 à 303. — LESCLYER, *op. cit.*, p. 152 à 158. — BAZILLE, *op. cit.* — LEFOURNIER, *op. cit.* — SANLAVILLE, *op. cit.* — SALEILLES, *Théorie générale de l'obligation d'après le projet du code civil allemand*, n^{os} 320 et s. — DALLOZ, *Supplément au rép.*, v^o *Responsabilité*, n^{os} 680 et s. — BÉQUET, *loc. cit.* — ADOLPHO POSADA, *Rev. du droit public*, t. XIV (2^e semestre 1900), p. 65 à 95. — GARRAUD, *Traité de droit pénal français*, t. II, p. 23. — DE VAREILLES-SOMMIÈRES, *Les personnes morales*, p. 476. — PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 126 et s. — SAVIGNY, *Traité de droit romain*, t. II, § 94, p. 310. — SAINCTELETTE, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1885, p. 246. — DUGUIT, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, p. 34, note 2 et p. 637. — BOUVIER, *De la responsabilité civile et pénale des personnes morales*, thèse Lyon, 1887. — LORNE, *De la responsabilité civile des personnes morales et de leurs représentants*, thèse 1910, p. 86 et s. — MARCQ, *op. cit.*, p. 248 à 257.

maire une responsabilité *directe* ou une responsabilité *indirecte*. Le maire est-il l'organe de la commune — son représentant — son mandataire — ou son préposé ? En matière de police n'est-il pas plutôt un agent de l'Etat ? Tous ces points sont controversés (1).

§ 4. — Conclusion.

Il semble qu'en l'absence de toute législation spéciale, les particuliers lésés par une émeute ne pourraient invoquer près des tribunaux que les articles 1382 et 1384 du code civil. Pour que leur demande fût admise, il leur faudrait établir que le maire, en face de l'émeute, représentait les intérêts de la commune, il leur faudrait surtout échapper à l'exception d'irresponsabilité, tirée de ce qu'il y a, ici, exercice de la puissance publique. Nous croyons qu'ils auraient chance

(1) BERTHELEMY, *op. cit.*, p. 47 et s., 205 et s. — HENRION DE PANSEY, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, 1824, livre I, p. 28 et 138. — APPERT, note S., 1907, 1, 81. — STOÏCESCU, *Responsabilité du fait d'autrui*, thèse 1908, p. 17, 18, 63, 64. — SOURDAT, *op. cit.*, t. II, n° 884. — AUBRY et RAU, *Cours de droit civil français*, t. IV, § 447. — DAILLY, *op. cit.* — LEJEUNE, *op. cit.* — MICHOD, *loc. cit.* — GIORGI, *op. cit.*, t. IV, p. 103 et s. — FUZIER-HERMANN, t. XII, v° *Commune*, n°s 987 et s. — De NESMES-DESMARETS, *De la responsabilité civile des fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire envers les particuliers*, 1910. — FROMAGENT, *De la faute comme source de la responsabilité en droit privé*, p. 150. — LOUIS LE FUR, *La protection juridictionnelle des franchises locales contre les empiètements des agents centralisés*, *Rev. gén. d'adm.*, 1911, I, p. 5 et s., 129 et s., 385 et s.; *De la protection des franchises locales contre les empiètements des agents centralisés*, Rapport au congrès des sciences administratives de Bruxelles, 1, 10, 7, p. 15. — MESTRE, *op. cit.*, p. 213 et s., 220 et s. — LACANAL, *op. cit.*, p. 50 à 52. — DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives*, v° *Commune*, n°s 1.752 et s., *Rep.*, v° *Responsabilité*, n°s 602 et s., 665 et s. — MARCQ, *op. cit.*, p. 14 et s.

d'y *réussir*, devant les *tribunaux judiciaires*. Mais les communes trouveraient souvent moyen de se réfugier sous la protection du conseil d'État (1).

Supposons la responsabilité de la commune admise en vertu des principes du droit commun, quelle est-elle ? La responsabilité des articles 106 à 109 en diffère-t-elle ?

SECTION II. — Comparaison entre cette responsabilité
de droit commun et la responsabilité spéciale,
prévues par les articles 106 à 109.

La responsabilité serait ici une application de l'article 1382 ou de l'article 1384. De l'article 1382, si l'on considère la faute du maire comme la faute de la commune même, qui agit par ses actes ; il suffit alors d'établir la faute du maire pour faire jouer les principes de responsabilité. De l'article 1384, si l'on considère le maire comme un préposé de la commune ; il suffit encore, en ce cas, d'établir la faute du maire pour faire jouer les principes de responsabilité : l'article 1384, dans son 5^e alinéa, refuse à tout commettant le droit de prouver qu'il n'a pu empêcher le fait de ses préposés, il l'empêche de se dégager de leur faute (2).

De même les articles 106 à 109 supposant une *faute du maire*, engagent *ipso facto* la *responsabilité de la commune*.

(1) V. ci-dessus, p. 253 et s. ce que l'on pense de l'attribution faite aux tribunaux judiciaires par les lois de l'an IV et de 1884 de l'action en responsabilité communale.

(2) Peut-être lui reproche-t-on, outre un défaut de surveillance, le mauvais choix qu'il a fait. Peut-être veut-on qu'il souffre de leurs fautes comme il bénéficie de leurs enrichissements — Cf. STOICESCU, *op. cit.*, p. 17 et s., p. 63 et s. et les auteurs qu'il cite.

Encore faudrait-il établir qu'il y a faute du maire. C'est à celui qui prétend tirer un droit de la faute d'autrui, à démontrer l'existence de cette faute. C'est ici que les articles 106 à 109 s'écartent du droit commun. La chose est d'importance, quoiqu'elle ne semble qu'une question de *preuve*. Lors de la deuxième délibération de la loi, à la Chambre, M. Bernard proposa un texte d'après lequel les communes pourraient être déclarées responsables, mais ne le seraient pas obligatoirement. Il trouvait rigoureuse et inadmissible « la présomption de faute » établie par l'article 106 (1).

C'est bien là, en effet, une *présomption de faute*. Elle autorise d'ailleurs la preuve contraire : l'article 108 dans son § 1^{er} n'a d'autre but que de déterminer quelle doit être cette preuve contraire.

La principale différence qui sépare notre responsabilité spéciale de la responsabilité de droit commun, est l'existence de cette présomption. Par le seul fait que sont causés des dégâts par des attroupements, le maire est présumé en faute (2). C'est une présomption

(1) *J. Off.* Déb. parl., Chambre, 28 octobre 1883, p. 2.146.

(2) Cette présomption de faute est particulièrement rigoureuse : d'après le droit commun, il faudrait établir : 1^o Que le maire a mal agi, qu'il a commis une faute dans l'exercice de la police ; 2^o Qu'il y a une relation directe de cause à effet entre sa faute et le dommage. — Suivant ce droit spécial, par le fait même qu'il y a dommage causé par un attroupement, 1^o Le maire est réputé avoir mal agi, sauf preuve contraire ; 2^o L'on présume, sans admettre la preuve contraire, qu'il y a relation de cause à effet entre sa faute et le dommage. Et pourtant cette relation ne serait jamais qu'indirecte : le maire n'a pas commis le crime, cause du dommage, il a simplement eu le tort de ne pas prévenir ou réprimer l'attroupement, ou même de ne pas tenter d'en faire connaître les auteurs, ce qui ne peut être même la cause lointaine du dommage.

Il faut mesurer la portée de ces exceptions pour comprendre l'es-

juris tantum, mais la loi détermine rigoureusement la preuve qui peut la faire disparaître.

En sens inverse, la responsabilité de droit commun serait plus rigoureuse en une hypothèse spéciale : l'hypothèse du § 2 de l'article 108. La loi, en ce cas, établit l'irresponsabilité de la commune, elle pose une présomption de non culpabilité juris et de jure, qui ne souffre pas la preuve contraire. Il faut observer que la municipalité de Lyon, par exemple, peut commettre des fautes en matière d'attroupements ; elle peut mésuser de son autorité morale, elle peut ne pas user des quelques pouvoirs qui lui restent en matière de réquisition. Malgré cela, on ne pourra essayer de démontrer sa faute ; l'article 108 s'y oppose.

Cette responsabilité spéciale s'écarte encore de la responsabilité de droit commun sur deux points de moindre importance. La *compétence* est ici donnée aux tribunaux judiciaires, même pour l'interprétation des mesures de police prises par le maire (1) ; le poids de la condamnation, au lieu de peser sur le patrimoine communal, est *réparti* entre les habitants.

Ce n'est là, d'ailleurs, que la résultante des principes qui ont guidé le législateur. Il n'a pas voulu poser la responsabilité de la commune, de son patrimoine, telle que le droit commun nous la donnerait, il a voulu atteindre les habitants dans et par la commune (2).

prit de la loi. L'on s'aperçoit bien, alors, que c'est une mesure d'ordre public, bien plus que la recherche d'une culpabilité.

(1) Cette question est débattue ; l'on soutient par exemple que les tribunaux judiciaires seraient normalement compétents pour connaître de l'action en dommages-intérêts, mais que les tribunaux administratifs pourraient seuls interpréter les mesures de police.

(2) C'est en ce sens que l'on dit parfois que la responsabilité de la

L'article 109 organise aussi un *recours* exceptionnel contre les auteurs et complices du désordre. Nous avons vu que l'on discute encore la portée de cette exception.

Sans nous arrêter à ces différences de détail, nous pouvons retenir les deux grandes différences qui séparent du droit commun la responsabilité communale : d'un côté une présomption de faute *juris tantum* contre les autorités communales, et par là contre la commune, de l'autre une présomption *juris et de jure* de non culpabilité en faveur de ces autorités, dans l'hypothèse du § 2 de l'article 108 (1).

commune est exceptionnelle en ce qu'elle punit la faute de ses habitants et non la faute de ses agents.

(1) Quoique cette comparaison des articles 106 et s. avec le droit commun semble la base même de leur étude, les auteurs qui ont examiné notre question ne s'y sont guère arrêtés. Exceptons-en VANNEROT, p. 103 à 107, qui nous paraît avoir commis une erreur sérieuse. Si nous le comprenons bien, il estime que « si une dérogation a été faite, c'est en faveur de la commune et non dans le sens d'une aggravation de sa situation. » En vertu de l'alinéa 5 de l'article 1384, il suffit d'établir le fait du dommage causé par un préposé pour que la responsabilité du commettant soit établie. « La preuve, qui ne peut pas comporter d'allégation contraire, résulte de ce que les dommages ont été commis. Il ne peut pas ne pas y avoir faute. » En vertu de l'alinéa 2, la preuve contraire pourrait être établie. « Le législateur ayant à choisir, au point de vue de la responsabilité des communes entre ces 2 solutions de l'article 1384 du code civil, reposant l'une et l'autre sur une idée de faute, a adopté la plus favorable aux communes », puisqu'il admet l'exception de l'article 108, § 1.

C'est confondre deux présomptions différentes. Celle de l'alinéa 5 de l'article 1384 établit que s'il y a faute du préposé, il y a faute du commettant ; elle subsiste ici et fait le fondement de la loi : quand il y a faute de l'administration municipale, il y a faute de la commune. Mais, quand il y a dommage, y a-t-il faute du préposé ? C'est une autre question qu'on ne se pose même pas en droit commun, tant il est évident qu'il faut établir une relation de faute, d'entreprise, de risque, entre le dommage et la personne qu'on attaque. C'est pourtant cette preuve que l'article 106 remplace par une présomption *juris tantum*.

CHAPITRE II

LÉGISLATION COMPARÉE

La loi de vendémiaire an IV a participé à l'essor merveilleux que prirent de France les idées nouvelles, à la faveur des guerres et des conquêtes révolutionnaires. Elle a régi diverses contrées allemandes ; elle est encore appliquée en Belgique.

L'Angleterre vit sous l'empire de lois bien plus anciennes encore.

L'on trouve d'autres dispositions éparses de ci, de là, dans diverses civilisations.

§ 1. — *Algérie.*

En vertu de l'article 164 de la loi municipale, les articles 106 à 109 s'appliquent en Algérie aux communes de plein exercice. La cour de cassation l'a plusieurs fois affirmé.

Ils ne s'appliquent pas aux communes mixtes (1).

En dehors de la loi de 1884, le principe de la responsabilité collective y est appliqué aux tribus indigènes. Il

(1) ALGER, 29 novembre 1899, D., 1901, 2, 375 et note. — CASS., 22 juillet 1901, D., 1901, 4, 469. — CASS., 23 janvier 1901, D., 1902, 1, 259. — Cf. Rapport du conseiller DUPONT, D., 1902, 1, 260. — Code annoté de l'Algérie, par ESTOUBLON, Supplément de 1899, p. 9.

visé spécialement les incendies de forêts. Ce système de répression fut inauguré par nos chefs militaires, mais il subsiste encore (1). Il comprend : l'amende collective, le séquestre collectif, et l'interdiction du pâturage sur les terres incendiées.

Il existe une responsabilité analogue en Annam et en Indo-Chine, ainsi qu'en Tunisie (2).

§ 2. — Belgique.

La loi de vendémiaire est demeurée en vigueur en Belgique (3).

L'action policière y est d'ailleurs essentiellement communale (4).

La loi ne reçut longtemps que de rares applications, mais les troubles ouvriers lui donnent aujourd'hui une importance nouvelle (5).

La jurisprudence belge est généralement en harmonie avec notre ancienne jurisprudence.

(1) Circulaire du maréchal Bugeaud, du 2 janvier 1844 ; loi du 17 juillet 1874 ; loi forestière du 21 février 1903, article 130. — Cf. MESTRE, *op. cit.*, Appendice II, p. 308 à 349. — GIRAULT, *Principes de législation coloniale*, t. II, n° 345.

(2) DEGROOTE, *op. cit.*, p. 90.

(3) Cf. DUVIVIER, *Considérations sur la loi du 10 vend. an IV*, Bruxelles 1886. — Conclusions de M. le substitut SERVAIS devant Cass. belge, 20 juin 1885, *Belgique judiciaire*, 1885, 833. — GIRON, *Droit administratif*, 2^e édit, n° 759. — BENIMOLIN, *Les institutions provinciales et communales de la Belgique*, 1892. — ERRERA, *Traité de droit public belge*, 1906. — PEETERS, *Traité de la responsabilité des communes*, 1888, p. 107 et s.

(4) RENÉ COLLET, *La commune belge et la commune française*, thèse, 1910, p. 96. — VINZANT, *op. cit.*, p. 204 à 214.

(5) Cf. les nombreux exemples cités par MARCQ, *op. cit.*, p. 73 à 96, notamment p. 81 — et ceux cités par MICHOD, rapport au congrès des sciences administratives, 1, 2, 4, p. 14.

L'application sévère de la loi, lors des grèves de 1886, ayant compromis les finances des communes, des critiques assez vives furent portées contre son maintien devant la Chambre belge en 1889. On demanda l'adoption d'un nouveau régime, analogue à celui qu'établit notre loi de 1884. Il fut répondu qu'avec un pareil système « il serait toujours possible à la commune de se soustraire à toute responsabilité en invoquant des mesures de police, etc. » (1).

§ 3. — Angleterre.

La responsabilité des émeutes a longtemps pesé sur les habitants des centuries ; ils en étaient solidairement responsables (2).

Cette responsabilité fut à nouveau réglementée par un acte du Parlement en 1714, sous Georges I^{er}. Cet acte décide que les victimes des dommages causés par une émeute seront indemnisées : 1° dans les villes ou cités par le « Police district » ; 2° dans les villages ou bourgs par tous les membres de la paroisse.

Il est encore en vigueur, mais il en existe un autre plus récent et plus explicite. C'est le « Riot act » de 1886. Dans chaque district de police, tout sinistré, ayant éprouvé de l'émeute un dommage *matériel*, est indemnisé par le district (3). Chaque maison de ce district doit payer

(1) BENIMOLIN, *op. cit.*

(2) JENKS croit pouvoir rattacher cette responsabilité aux lois anglo-saxonnes dont nous avons parlé au début de cette étude. Essai sur le gouvernement local en Angleterre. Préface de H. BERTHELEMY. Traduction Wilhelm, 1902, p. 37, 88.

(3) Sur la police en Angleterre et sur l'organisation communale, v. les nombreux rapports présentés au congrès des sciences administratives de 1910, à la section 1^{re}, notamment le rapport BUSHELL,

trimestriellement ou semestriellement une certaine somme qui doit couvrir les dépenses de la police et permettre de payer ces indemnités. Si le sinistré est assuré, la compagnie reçoit cette indemnité. Les dégâts sont fixés par une expertise.

Les réclamations doivent être faites dans les 14 jours.

En temps de grève, la responsabilité pécuniaire des Trade Unions est engagée par les méfaits d'un de leurs membres (1).

§ 4. — *Législations diverses.*

ALLEMAGNE. — La loi de vendémiaire s'appliqua à quelques états allemands. Dès l'année 1824, le roi de Prusse en suspendit l'exécution dans les provinces rhénanes où elle était en vigueur.

La loi prussienne du 11 mars 1850, la loi bavaroise du 13 mars de la même année s'inspirent cependant des mêmes principes. La loi bavaroise organise, dans certaines circonstances, un recours contre l'Etat à titre de responsabilité subsidiaire (2).

Central control of local government, 1, 1, 7. — V. au volume 3 le compte rendu de la discussion du 28 juillet 1910. — Cf. BLACKSTONE, *Commentaires sur la loi anglaise*, 4^e édit., t. II, ch. 1^{er}, p. 30 et 31.

(1) *Suprà*, p. 244.

(2) DELOYNES, *Droit pénal de la guerre, de la responsabilité des communes*, *Rev. de droit international*, t. VI, 1874, p. 134 et s. — *Revue étrangère*, t. I, p. 444 — Commentaire d'un arrêt de la cour de cassation du 16 février 1893, *Rev. gén. d'adm.*, 1893, III, 461. — *De la responsabilité de l'Etat et des établissements publics d'après le nouveau code civil allemand*, *Rev. gén. d'adm.*, 1899, III, 456 et s.; *Responsabilité des communes d'après le code civil allemand*, *Rev. gén. d'adm.*, 1902, III, 216 et s. — FERRARIS, *La responsabilité de l'Etat et des personnes morales locales à raison des actes de leurs fonctionnaires, d'après quelques législations allemandes*, 1904.

ILES IONIENNES. — En vertu de l'article 1303 du code qui y est en vigueur, les communes sont tenues de toute espèce de dommages commis, de quelque manière que ce soit, sur les biens situés dans les communes (1).

De ces rapides indications, nous pouvons tout au moins retenir que la responsabilité collective, notamment la responsabilité communale, est admise en plusieurs pays en matière d'émeute.

(1) CHOPPARD, *op. cit.*, p. 8. — DALLOZ, *Rép*, v^o *Responsabilité*, n^o 24, *in fine*. — GASTON DE CERIS, *op. cit.*, p. 91, 92.

CHAPITRE III

EXAMEN CRITIQUE DE LA LOI

La loi de 1884, héritière de la loi de vendémiaire, n'a pas, plus qu'elle, échappé aux critiques. L'on peut même dire qu'elle est encore plus discutée : à la loi de l'an IV l'on ne pouvait vraiment reprocher une trop grande indulgence ; à la loi de 1884 l'on peut reprocher, l'on reproche, à la fois ses sévérités et ses faiblesses.

SECTION I. — Critiques diverses.

Passons rapidement en revue ses dispositions, nous y verrons quantité de défauts.

Fondement.

Son fondement lui-même est aujourd'hui *contesté*. Lors des débats de 1883 et 1884, les rapporteurs du projet ont tour à tour invoqué, pour le justifier, la faute et la solidarité. Mais l'étude et la pratique de la loi font ressortir la contradiction de ces principes. M. Batbie l'avait déjà signalée, elle est aujourd'hui manifeste. Les dispositions inspirées par l'un : l'article 106 par exemple, inspiré par l'idée de solidarité, sont inconciliables avec celles commandées par l'autre, l'ar-

ticle 108 par exemple, commandé par le principe de la faute. Nous avons même vu que la loi semble viser tantôt la commune, tantôt ses habitants. Une fois pour toutes, rappelons ces incohérences qui se traduisent, dans les faits, par de véritables injustices.

Nous avons cru reconnaître comme base de la loi la faute indirecte des habitants se traduisant par la faute de l'administration municipale, par l'exercice défectueux de sa police. Ce principe est aujourd'hui vivement *critiqué*. On affirme, en particulier, que les maires ne jouissent pas de libertés suffisantes en matière de police pour mériter une pareille responsabilité. « Ce que nous établissons dans cette loi, a dit le rapporteur, M. Dreyfus, c'est évidemment la liberté complète du maire ». Il s'est trompé ! L'idée de solidarité, elle aussi invoquée, semble appliquée à tort à la commune ; on veut en étendre la charge à l'Etat entier.

Nous n'insistons pas sur ces critiques pourtant capitales. L'étude que nous ferons des projets de réforme de la loi, puis de l'idée de la responsabilité de l'Etat en sera la plus vive critique que nous puissions faire.

Cas d'application.

L'on a peu critiqué jusqu'ici la *limitation* que fait l'article 106 des *cas d'application* de la loi. Il a paru inutile d'y comprendre les délits individuels dont la réparation semble suffisamment assurée par le droit commun. Il a paru injuste de rendre la collectivité responsable de fautes individuelles.

Nous tenons à signaler, sans en examiner l'utilité ni

la légitimité, la possibilité d'une extension de la responsabilité collective. Des faits différents préoccupent à juste titre l'opinion : les *sabotages* et les crimes commis par des *associations* de malfaiteurs. Les uns et les autres, par leurs mobiles et plus encore par leurs causes, dépassent les crimes et délits individuels. Les uns et les autres ne peuvent être prévenus et réprimés que par une meilleure organisation de la société. Les uns et les autres, enfin, causent des pertes et des maux irréparables d'après le droit commun (1).

Exception de l'article 108, § 1^{er}

Cette exception soulève contre la loi les critiques les plus violentes. Il en résulte une réelle *insécurité*. Ceux qui en souffrent le plus sont naturellement les industriels ; leurs établissements représentent une valeur considérable et ils sont les plus exposés aux fureurs de la foule. Les communes sont exonérées quand les maires ont pris toutes les mesures possibles. Ils peuvent bien peu de choses, hélas ! Combien de localités, où le maire ne peut disposer que d'un garde champêtre ! La commune sera à couvert de toute responsabilité s'il lui a commandé de réprimer l'émeute !

Le risque est d'autant plus grave que les industriels

(1) Sur le sabotage v. notamment d'EICHTHAL, *Le sabotage*, *Economiste Français* du 31 déc. 1910, p. 984 et s. — POUGET, *Le Sabotage*, Bibliothèque du mouvement prolétarien. — *La Guerre sociale, passim*, qui enregistre triomphalement dans chacun de ses numéros les sabotages de la semaine. — Discussion à la Société d'études législatives à propos de la réforme de la loi sur les syndicats, *Bulletin* n° 3, 1911, p. 274 et s. — Un projet de loi sur la répression du sabotage est aujourd'hui soumis à la Chambre.

établissent aujourd'hui leurs usines dans de petites communes où la force publique est rare, où les grèves sont d'autant plus violentes qu'elles influencent toute la vie sociale.

L'exception est d'ailleurs soumise à l'appréciation des tribunaux. « Le juge est l'arbitre de l'application de la loi aux espèces individuelles. Il est juge du conflit entre le droit individuel et le droit social, dans la mesure des limites d'appréciation que lui laisse le système légal dont il est l'exécuteur et l'interprète... C'est l'interprète de la conscience sociale collective aux différentes phases de son évolution, toutes les fois que, dans un conflit privé, la conception de la moralité publique se trouve engagée » (1). Nous avons dit que les juges apportaient ici le souci de la sécurité publique et qu'ils interprétaient assez strictement l'exception du § 1^{er} de l'article 108. Leurs arrêts se ressentent pourtant de la complexité des faits et présentent des *contradictions*. La cour de cassation ne peut unifier cette jurisprudence et doit s'en remettre aux juges du fond du soin d'apprécier les circonstances.

« Est-il rien de plus déconcertant que la comparaison des arrêts rendus par la cour de cassation dans deux espèces analogues. D'un côté, dans l'affaire de Cluses, les frères Crettiez obtiennent l'indemnité qu'ils réclament ; au contraire, dans l'action intentée par M. Riquier contre la commune de Fressenneville, le demandeur est, en dépit des remarquables conclusions de M. l'avocat général Feuilleux, débouté de sa demande et condamné à supporter seul le dommage causé par la ma-

(1) SALEILLES, Livre du centenaire du code civil, p. 126.

jorité des habitants d'une commune en révolte sans avoir même obtenu la satisfaction morale de voir les auteurs du délit condamnés par les tribunaux, du fait d'une amnistie générale » (1).

L'affaire de Fressenneville a mis en relief cette insuffisance de la loi.

Exception de l'article 108, § 2.

Ce sont les habitants de Paris et de Lyon qui ont le plus souvent attaqué la loi. Faut-il s'en étonner ? N'est-il pas pénible pour eux d'être exposés à la ruine en même temps qu'à l'émeute ? La loi a consacré pour ces villes un privilège vraiment funeste à leurs habitants. Les troubles y sont d'ailleurs plus fréquents qu'en toute autre commune (2).

Il semble injuste que le seul fait d'habiter Lyon plutôt que Lille ait une aussi redoutable conséquence.

Le § 2 est aussi d'une *imprécision* malheureuse. L'on

(1) TOUON, Rapport au Sénat, 1911. Annexe n° 94, p. 4. — L'affaire DOUELLE est un autre exemple des bizarreries et des conséquences de la loi : on y voit les tribunaux condamner des communes parce que leurs maires n'ont pas pris toutes les mesures possibles et accorder à ces maires une indemnité en leur qualité d'industriels. — A Dunkerque, à la suite des troubles de 1902, le tribunal civil exonéra la commune de toute responsabilité, la cour la condamna ; certaines réclamations avaient été soumises au tribunal en dernier ressort. Certains particuliers furent donc indemnisés, les autres ne le furent pas. (Rapport de la chambre de commerce de Dunkerque, du 3 juillet 1905.)

(2) Cf. PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 204 : « Depuis quelques années, la ville de Lyon est calme et c'est celle de Marseille, qui, au contraire, a été en proie à de vives agitations à l'occasion des grèves maritimes en 1900, 1903 et 1904. Devenue par le chiffre de sa population la seconde ville de France, Marseille a aussi pris à côté de Paris le second rang dans les troubles et désordres. »

se demande s'il vise les communes suburbaines du département de la Seine, celles où l'état de siège est proclamé, celles enfin dont l'administration est désorganisée ou annihilée par l'intervention préfectorale.

Exception du § 3.

Les mêmes doutes existent sur la portée du § 3. S'applique-t-il à la guerre civile et qu'est-ce que la guerre civile ? La question ne s'est heureusement pas posée depuis 1884.

Effets de la responsabilité.

De la *contribution* imposée aux diverses communes responsables, il n'y a rien à dire, si ce n'est qu'il eût été bon de prescrire ou de proscrire leur solidarité.

Mais le procédé employé pour *répartir* l'indemnité entre les habitants est à juste titre critiqué. La loi pose la responsabilité de la commune ; il eût été logique d'en faire ressentir les effets au patrimoine communal. A quoi sert d'établir un rôle extraordinaire ? Croit-on qu'il atteigne les habitants coupables d'avoir choisi un maire négligent ? En lui donnant leurs votes, ils supposaient bien placer leur confiance, à moins qu'ils ne soient de ceux qui désirent l'émeute ; en ce cas, ce sont certainement des gens qui n'ont rien à en craindre, rien à y perdre, leurs « facultés » contribuables sont minces et le rôle de répartition les touche peu ou pas.

Les résultats de la loi sont bizarres : ce sont les bourgeois — qui n'ont guère l'habitude de descendre dans la rue pour y causer des dégâts — qui paient les frais de l'émeute. Ce serait une solution admissible, si la loi se

basait sur des principes de mutualité ; c'est une conséquence de la part d'un législateur qui fait de la responsabilité la sanction d'une faute.

Fait encore plus bizarre : l'industriel qui habite une commune administrée par un maire complice du désordre, est certain de se voir indemniser par la commune ; celui qui, par son vote, son influence, aura contribué au choix d'un maire avisé et prudent, sera irrémédiablement ruiné si des émeutiers brûlent son usine.

La loi présume que le choix du maire est l'œuvre de tous les habitants. On sait, pourtant, si cela est loin de la vérité ! Les hommes seuls sont appelés à voter. « Parmi les hommes, les adultes seuls sont électeurs ; les intérêts des mineurs ne sont même pas représentés pour le choix des assemblées municipales dont le rôle est cependant exclusif de toute action politique. Du nombre des adultes, il convient d'éliminer encore les infirmes, les malades, les absents, les condamnés ; la loi y ajoute les militaires en activité de service... Les électeurs qui votent n'ont pas des sentiments identiques. Ils se divisent, ils s'émiettent... La majorité seule fera la loi, majorité relative souvent, constituée par des concessions mutuelles » (1).

Les conseillers municipaux forains semblent mériter, par leur influence, d'être compris dans le rôle de répartition (2).

Remarquons d'ailleurs que la loi est rarement observée. Les indemnités sont le plus souvent supportées par le budget communal et ne donnent pas lieu à une contribution extraordinaire.

(1) BERTHELÉMY, *Préface à l'essai sur le gouvernement local en Angleterre*, d'EDWARD JENKS.

(2) FUZIER-HERMANN, *op. cit.*, t. XII, n° 1.087, p. 434.

L'article 106 amène enfin cette injustice de faire contribuer au paiement de l'indemnité celui qui doit en bénéficier. La victime de l'attroupement peut avoir à supporter la majeure partie de ce poids. Est-elle encore indemnisée de ses pertes ? Il est impossible de le prétendre.

Recours.

L'article 109 est des plus défectueux.

Nous avons vu qu'il est trop rigide, la jurisprudence répugne à l'appliquer.

Les maires se soucient peu de l'invoquer.

Il est pourtant illogique de rechercher chez les habitants une faute si lointaine, de la punir si rigoureusement, et de ne pas inquiéter les auteurs de troubles.

Il serait bon d'envisager et de déterminer, dans la mesure où ils répondent à la réalité, les recours possibles contre les municipalités, les journaux, les associations coupables.

Quand une commune exerce utilement un recours, le produit de son action va grossir le patrimoine communal. Ceci est en complète contradiction avec la répartition de l'indemnité entre les habitants.

Procédure.

Nombre d'auteurs, nous l'avons dit, réclament la compétence des tribunaux administratifs. Nous serons amenés à étudier l'opportunité de ce changement, en examinant les projets de réforme qui se sont succédé depuis 1884.

Recouvrement des indemnités.

Les particuliers éprouvent trop de difficultés à établir leurs droits et à toucher les indemnités que leur accordent les tribunaux.

Les communes exercent contre les jugements toutes les voies de recours possibles.

Les troubles de Bosquet, de 1897, ont donné lieu aux arrêts de la Cour de cassation des 24 juin et 24 octobre 1905 ; ceux de la Guadeloupe de 1902 à un arrêt de la Cour de cassation du 30 avril 1907 ; ceux d'octobre 1903, d'Armentières, à un arrêt du Conseil d'Etat du 23 décembre 1910 ; ceux de Cluses du 18 juillet 1904 sont venus devant la Cour de cassation le 6 juillet 1908 et ont été solutionnés par la Cour de Chambéry le 9 août 1909 ; ceux de Fressenneville du 3 avril 1906 ont donné lieu à l'arrêt de la Cour de cassation du 31 mai 1910.

Et cela n'est rien près des retards apportés dans l'exécution des jugements. La commune de Saint-Maxent n'a pas encore payé les 900 francs de dommages-intérêts auxquels le tribunal d'Abbeville l'a condamnée en mars 1910 pour une émeute du 8 mai 1909. Nous avons cité le cas de Cluses. Il y a là une véritable insolvabilité de la commune.

Que penser d'une législation qui aboutit à infliger aux habitants 950 centimes additionnels alors que l'on a peine à établir contre leur maire une faute minime ?

Les tribunaux locaux peuvent être impressionnés par cette considération et se refuser à condamner une commune de 2.000 habitants, ne possédant absolument rien, à payer en une seule fois la somme de 165.000 francs (1).

(1) Affaire de Fressenneville. Cf. le vœu de la chambre de com-

Plusieurs chambres de commerce ont émis l'idée très intéressante d'un fonds de garantie intercommunal (1).

SECTION II. — Conclusions.

La loi de 1884 ne peut subsister.

Le *fondement* de la responsabilité communale semble faux.

La loi est injuste par ses inconséquences, par ses rigueurs et par ses faiblesses.

Aux habitants de Paris, Lyon, Marseille, elle n'apporte aucune sécurité ; bien au contraire, elle leur enlève la ressource d'invoquer le droit commun.

Aux autres Français (2), elle n'apporte qu'une sécurité trompeuse. Quelques-uns réussissent à obtenir une indemnité, après de longs débats ; ils sont appelés à en payer eux-mêmes une part. D'autres ne peuvent faire admettre leur demande ou ne peuvent recouvrer l'indemnité qu'ils obtiennent.

Aux communes, elle impose une charge redoutable comme sanction, parfois, de la plus légère des fautes.

Ces erreurs et ces faiblesses de la loi proviennent de son élaboration. On a incorporé dans une loi municipale des principes de responsabilité qui demandent une étude

merce d'ABBEVILLE du 8 août 1910 et le rapport très étudié de M. RIQUIER, vice-président de cette chambre.

(1) Chambre de commerce de Lille, vœu du 16 septembre 1910, Rapport de M. Georges DELEBART.

(2) Par contre, lorsque dans une émeute les biens d'un étranger sont saccagés, il introduit une demande en réparation par voie diplomatique. Aussitôt le gouvernement s'empresse de faire droit à sa requête et l'indemnise de ses pertes. De même, s'il s'agit d'un Français ayant subi des dommages à l'étranger, nos gouvernants soutiennent ses revendications et exigent réparation.

spéciale. La question pouvait sembler en 1884 d'un médiocre intérêt. Elle est aujourd'hui des plus graves et des plus passionnantes. Depuis quelque dix ou douze ans, les manifestations sur la voie publique sont devenues incessantes. Qu'il s'agisse de conflits d'ordre économique, d'ordre religieux ou d'ordre politique, on ne perd pas une occasion d'exprimer ses opinions dans la rue, aussi bruyamment qu'on le peut. Il en résulte des échauffourées, du sang répandu et des dommages matériels. Il faut ajouter à cela la multiplicité des grèves, les graves désordres qu'elles engendrent, les scènes de sauvagerie et de pillage auxquelles elles donnent lieu trop souvent. Jusqu'à ces dernières années, les grèves étaient surtout industrielles et éclataient dans les villes et les agglomérations ouvrières. Elles tendent aujourd'hui à se généraliser et à envahir nos campagnes.

L'heure n'est plus d'envisager la responsabilité collective comme un corollaire, un incident de l'organisation municipale.

Ce n'est pas une question de politique qu'il faut régler, c'est un intérêt vital des particuliers qu'il faut sauvegarder. Ce n'est pas une mesure de police qu'il faut prendre, c'est une mesure de justice.

TITRE II

Systèmes proposés.

Les défauts de cette législation se traduisirent par trop d'inconvénients pratiques pour qu'on ne songeât pas à la réformer. Posée devant le Sénat le 29 mars 1900, la question y a donné lieu à 8 rapports et à 4 discussions. Tout récemment, le 6 juin 1911, le Sénat adoptait, d'urgence, une proposition de loi nouvelle.

Avant d'examiner ces projets de réforme (1), il est intéressant de connaître le seul remède qu'apporta la pratique à l'inefficacité de la loi. Une assurance spéciale couvre aujourd'hui le risque d'émeute.

(1) Nous mentionnerons les vœux suscités par le désir d'une réforme en même temps que nous étudierons les diverses propositions de loi. Les unes s'expliquent par les autres.

CHAPITRE PREMIER

REMÈDE APPORTÉ PAR LA PRATIQUE : L'ASSURANCE

La multiplicité croissante des émeutes et l'insuffisance de la loi ont rendu ce risque intolérable pour les industriels et les commerçants.

C'est ce qu'a su comprendre, pressentir un assureur de Roubaix : M. Verspieren.

§ 1. — *Mutuelle du commerce et de l'industrie.*

En mars 1904, des grèves violentes éclatèrent à Roubaix ; 8.000 hommes de troupes durent défendre les usines contre 18.000 grévistes (1).

Le 31 mai, sous l'énergique impulsion de M. Verspieren, se constituait une société d'assurances mutuelles à responsabilité limitée, la « Mutuelle du Commerce et de l'Industrie ».

Cette société assure aujourd'hui (2) *trois milliards soixante et onze millions de capitaux*.

Il est intéressant de rechercher les causes de ce succès.

Le *but* de cette société est de garantir les biens, meubles et immeubles contre les dégâts ou dommages matériels pouvant provenir de faits d'émeute et de grève.

(1) Au 1^{er} avril 1904. Cf. *Revue bleue* du 30 avril.

(2) 31 mars 1912.

Elle n'indemnise donc ni des dommages subis par les personnes, ni des conséquences indirectes du sinistre : chômage, perte de clientèle, résiliation de marchés, changement d'alignement, etc. (1).

Mais elle est très compréhensive dans ses cas d'application : elle indemnisait récemment un propriétaire dont l'automobile avait été abîmée par la foule après un accident. C'est ainsi qu'elle répare les dommages résultant de faits de grève et d'émeutes même quand ils proviennent d'attentats individuels, faits non prévus par la loi de 1884.

La société est naturellement subrogée dans les droits des sinistrés et exerce tous les recours qu'ils pourraient faire valoir.

Elle couvre encore le risque d'occupation militaire en temps de troubles, dans les cas où il n'est pas supporté par les compagnies d'assurances contre l'incendie.

Les compagnies d'assurances déclarent, en effet, dans leurs polices ne pas réparer les dégâts occasionnés par des incendies survenus lors de l'occupation militaire des bâtiments, sauf à l'intéressé à prouver que l'incendie ne provient ni directement, ni indirectement de cette occupation. La Mutuelle couvre donc ses adhérents de ce risque, très voisin de l'autre (2).

(1) En Champagne, tandis que cette compagnie d'assurances, subrogée aux droits de ses assurés, attaque les communes en responsabilité, ces mêmes particuliers exercent une action parallèle pour se faire indemniser des dommages indirects.

(2) Ces questions sont complexes. Lors des dernières émeutes d'Anvers, des incendies y causèrent d'énormes dégâts. D'une façon générale, l'on ne put démontrer qu'ils étaient l'œuvre d'attroupements ; la commune fut exonérée de toute responsabilité, quoique la loi de vendémiaire, en vigueur en Belgique, soit plus sévère que

La société est *administrée* par un conseil général des sociétaires, un conseil d'administration et un directeur. Des conseils de direction régionaux peuvent être constitués.

Le Conseil général, composé des 200 plus forts assurés, représente l'universalité des sociétaires.

Les *garanties* que présente la société sont composées du fonds de prévoyance, du fonds de garantie et du fonds de réserve.

Le fonds de prévoyance est constitué par l'ensemble des cotisations annuelles, déduction faite des frais de gestion et autres charges sociales.

Le fonds de garantie est constitué par la garantie mutuelle que se donnent les associés. Il est égal à vingt fois le montant des cotisations annuelles. Il ne peut y être fait appel qu'en cas d'insuffisance du fonds de prévoyance et seulement après emploi pour un même exercice de la moitié au plus du fonds de réserve.

Le fonds de réserve est constitué par les excédents des cotisations et l'intérêt des fonds placés. Il est destiné à éviter ou à modérer l'appel au fonds de garantie.

Son maximum est fixé, actuellement, à un million de francs. Quand il est atteint, l'on ristourne l'excédent disponible entre les sociétaires : l'on a ainsi réparti, en 1909, une somme représentant 15 % des primes versées jusque-là.

Les valeurs admises à l'assurance étant inégalement exposées aux dommages, les sociétaires contribuent au paiement des sinistres annuels en proportion des dangers

la nôtre. Par contre, les compagnies d'assurances durent indemniser les particuliers.

que courent les valeurs qu'ils assurent. Il y a 7 *classes de risques*. On détermine la classe à laquelle doit appartenir chaque risque d'après 4 éléments :

1° La protection générale ou situation du risque : une ville dotée d'une garnison permanente est moins exposée qu'une localité isolée, n'ayant ni garnison, ni gendarmerie ; ses habitants paieront donc une prime moins élevée.

2° La protection particulière du risque : les objets peuvent être, par exemple, renfermés dans des bâtiments peu accessibles.

3° La fragilité du risque : un marchand de fers court à ce point de vue moins de dangers qu'un fabricant de soieries.

4° La gravité du risque : cet élément est déterminé d'après la prime d'incendie. Il a un coefficient très élevé et entre généralement pour $1/2$ dans la détermination de la classe. L'incendie est le principal risque que fait courir l'émeute, le seul qui résulte de l'occupation militaire. C'est l'incendie, plus que les bris et les pillages, qui cause les sinistres importants.

Les classes les plus fréquemment appliquées sont les classes moyennes.

Supposons une usine d'une valeur d'un million de francs, classée dans les risques n° 4, et déterminons le maximum de garantie que son propriétaire peut être appelé à fournir.

La combinaison des trois premiers éléments : protection générale, protection particulière et fragilité, nous donne 2,50 ‰, soit pour un million : 2.500 francs.

Le quatrième élément, égal ici à la prime incendie,

mais qui, jamais, ne peut dépasser la somme des trois premiers nous donne, au maximum, 2.500 francs.

Soit au total : 5.000 francs.

Pour un capital assuré d'un million, le maximum de garantie est donc au plus de 5.000 francs, dans cette classe ; il est moindre si la prime d'incendie est moins élevée.

La prime annuelle (5 % du maximum de garantie) s'élève à 250 francs (1).

Cette société a rencontré un accueil très favorable chez les industriels de toutes les régions et ses progrès curieux prouvent son opportunité.

Voici un aperçu de son *développement*, le premier exercice allant de la fondation de la société (31 mai 1904) au 31 décembre 1905 :

Années	Capitaux assurés.	Maximum de garantie.	Primes totales.
Au 31 décembre 1905.	931.027.027	3.646.054	184.144
» 1906.	1.883.887.303	7.282.680	367.951
» 1907.	2.053.860.868	7.958.644	401.461
» 1908.	2.078.251.208	8.087.648	409.306
» 1909.	2.365.639.018	9.293.577	469.212
» 1910.	2.526.491.401	9.963.289	517.570
» 1911.	3.038.240.632	11.925.593	618.130

Au 31 mars 1912, elle assure 3 milliards 71 millions de capitaux. Le maximum de garantie est de plus de 12 millions ; les primes montent à plus de 600.000 francs.

(1) La compagnie avait adopté précédemment une classification plus simple, mais trop rigide. Les risques étaient distribués entre 3 classes : 1° Valeurs situées dans une localité protégée par une garnison permanente ; 2° Valeurs situées dans une localité de plus de 5.000 habitants sans garnison, mais protégée par la présence de la gendarmerie ; 3° Valeurs isolées ou situées dans une agglomération de moins de 5.000 habitants ou dans une localité non protégée par la présence de la gendarmerie.

Le fonds de réserve s'élève à 500.000 francs. Cela fait un total de garanties de plus de 13 millions.

La *moyenne des primes* est de 0,20 centimes du mille.

Les événements de *Champagne* ont pesé lourdement sur l'exercice 1911. La société y a couvert ses assurés de deux millions trois cent mille francs de pertes. Elle exerce d'ailleurs son recours contre les communes, spécialement contre Ay, Epernay, Disy et Damery (1). Aucun jugement n'a encore été rendu (2).

La société a puisé 500.000 francs dans sa réserve ; c'est pourquoi cette réserve est aujourd'hui restreinte à 500.000 francs.

Moyennant une clause et une prime spéciales, la société indemnise ses membres des contributions extraordinaires qu'ils peuvent avoir à supporter en vertu de l'article 106, § 2 ; soit qu'il s'agisse de sinistres éprouvés par eux, soit qu'il s'agisse de sinistres éprouvés par d'autres.

Elle met donc ses assurés à l'abri de l'irresponsabilité et de l'insolvabilité des communes. Elle leur donne, de plus, la certitude d'être rapidement couverts de leurs pertes (3).

(1) Toutes les communes de la contrée seront englobées dans ces actions en vertu de l'article 107.

(2) Un négociant non assuré, M. Perrier, a obtenu du tribunal d'Epernay, en décembre 1911, la condamnation de la commune de Damery. Mais il s'agissait des dégâts commis lors des premiers troubles, au mois de janvier.

(3) Pour plus de détails, voir les statuts reçus par M^e Poissonnier, notaire à Roubaix, le 4 juin 1904. Ils ont subi diverses modifications très intéressantes, suggérées par la pratique.

§ 2. — *Le Progrès.*

Une autre compagnie couvre ce même risque d'émeute. C'est le « Progrès », « société d'assurances mutuelles à cotisations limitées contre les conséquences des dégâts et du chômage survenus par suite de grève ». Elle fut fondée en 1907.

Par une de ses branches, elle répare « les dommages matériels et dégâts résultant d'incendies volontaires, usage d'explosifs, attentats individuels ou collectifs sur la propriété, actes de destruction ou de détérioration », commis soit par les ouvriers de l'assuré, soit par des grévistes étrangers à son établissement.

La cotisation annuelle qu'elle demande est généralement plus forte que celle demandée par la première compagnie, tandis que le maximum de garantie qu'elle peut exiger de ses membres est moins élevé (1).

Cette société n'a pas réparti en diverses classes ces risques de dégâts matériels. Elle estime qu'ils sont sous la dépendance de causes psychologiques, politiques et morales plutôt que sous celle de facteurs économiques, et que toute classification serait arbitraire.

Le Progrès qui, par ailleurs, assure les industriels contre la « perte des frais généraux », voire contre la « perte du gain annuel » et contre la « déperdition naturelle » (2) résultant de grèves survenues chez l'assuré

(1) Ceci provient de ce que le Progrès se réassure lui-même, tandis que la Mutuelle du Commerce et de l'Industrie supporte complètement les risques.

(2) Pour obvier aux pertes résultant de l'abandon du travail et de l'effet du temps dans certaines industries : industries agricoles ou transformant des matières périssables, par exemple horticulture, tannerie, sucrerie, industrie des hauts-fourneaux.

— ou chez autrui (1) s'est surtout spécialisé dans la couverture des frais généraux. Il a payé de ce chef, au cours des deux derniers exercices, 50.000 francs de sinistres.

Telles sont, à notre connaissance, les seules organisations qui permettent aux industriels et aux commerçants français d'envisager sans crainte l'éventualité d'une émeute.

§ 3. — *Précédents.*

Les événements de 1870-1871 avaient pourtant suscité l'apparition de mutuelles de ce genre, étendant même leur protection aux risques de guerre.

En 1870, le jour même où *Paris* était investi, une société fut fondée sous ce titre : ASSOCIATION MUTUELLE DES RISQUES DE GUERRE ET D'ÉMEUTE. Tous les propriétaires de valeurs mobilières ou immobilières avaient la faculté d'en faire partie. Ses opérations, qui pouvaient s'étendre à toute la France, avaient pour but de répartir entre tous les sociétaires, proportionnellement aux valeurs assurées par chacun d'eux, les pertes matérielles que ses membres auraient à supporter par suite de guerre ou d'émeute. Les risques étaient divisés en plusieurs catégories. A la fin de chaque exercice, une liquidation devait être faite pour déterminer la charge incombant à chaque sociétaire dans les pertes éprouvées par l'association ; mais sa contribution ne pouvait excéder deux pour cent ou quatre pour cent, suivant la nature des risques, des sommes pour lesquel-

(1) Exemple : un industriel qui achète d'ordinaire son charbon aux mines d'Aniche doit, par suite de grèves de transports ou de grèves minières, acheter du charbon allemand à un prix plus élevé. La société lui régle la différence.

les il était lui-même assuré. Soit qu'un grand nombre de propriétaires, absents de Paris, n'aient pu se mettre en communication avec les fondateurs de la société nouvelle, soit que l'émeute ait surpris tout le monde par sa brusque apparition, l'association resta à l'état de projet. Elle n'en contenait pas moins une idée juste et féconde.

A *Lyon*, à la même époque, au moment où la marche rapide de l'ennemi fit craindre qu'on ne le vît bientôt sous les murs de cette ville, une société semblable fut organisée. Elle fut constituée les 24 octobre et 12 novembre 1870, par actes aux minutes de M^e Curty, notaire, sous ce titre : LA FRATERNELLE, SOCIÉTÉ LYONNAISE D'ASSURANCES MUTUELLES CONTRE LES RISQUES DE GUERRE ET D'ÉMEUTE. Elle compta près de six cents adhérents. Comme celle de Paris, elle garantissait les valeurs mobilières ou immobilières. Sa durée était d'une année, et elle pouvait étendre ses opérations dans tout le département du Rhône et dans les départements voisins. Les risques étaient divisés en quatre catégories, suivant la situation et la nature des propriétés garanties. Le montant de l'assurance ne pouvait excéder trois cent mille francs, et la contribution de chaque sociétaire ne pouvait, lors de la liquidation dépasser le un, le deux, le trois ou le quatre pour cent de sa propre assurance, suivant qu'il se trouvait lui-même dans l'une ou l'autre des quatre catégories. Heureusement Lyon en fut quitte pour la peur et n'eut pas à souffrir du feu de l'ennemi. Quant aux dégâts commis par les bandes tumultueuses, ils se réduisirent à peu de chose, et furent payés par la ville, soumise alors à l'application de la loi de vendémiaire, dont les principes ne protègent plus aujourd'hui ses habitants. La société d'assu-

rances mutuelles, la Fraternelle, n'entra donc pas dans la période de l'exécution, et, un an après sa création, le 12 novembre 1871, elle prit le parti de se dissoudre.

A la même époque, et dans des conditions à peu près semblables, une autre mutualité s'est constituée à *Lyon* sous la direction de M. du Bourg ; mais elle ne s'appliquait qu'aux immeubles. Comme la Fraternelle, elle n'a pas eu besoin de commencer ses opérations et elle s'est dissoute peu de temps après sa fondation (1).

En *Angleterre*, les assureurs couvrent ce risque, comme tout autre. Dans la pratique, l'on ne s'assure que contre les dégâts matériels causés aux biens, meubles et immeubles.

Lors de la récente grève des cheminots, une maison faisant le négoce du thé s'assura, moyennant une prime de 50.000 francs, contre les risques d'émeute, la veille même du jour où se dénoua le conflit.

(1) Cf. Roux. *De la responsabilité de l'Etat, dans le cas de l'article 108 § 2 de la loi municipale*, 1886, p. 35 et 36. — C'est le hasard qui nous a fait découvrir cette petite brochure de 35 pages et connaître par elle ces curieux essais d'assurance.

CHAPITRE II

PROJETS DE RÉFORME ANTÉRIEURS A 1911.

La réforme des articles 106 à 109 fut proposée par M. Fleury-Ravarin, à la Chambre des députés, dès le 2 juillet 1895. Cette proposition de loi ne vint jamais en discussion.

Elle fut reprise au Sénat par M. Gourju en 1900. Elle y donna lieu à 7 rapports de l'auteur et à trois discussions : en juin 1904, mai 1905, juin et juillet 1906.

Elle réapparut en 1911. A la suite des émeutes de Champagne, et après un rapport de M. Touron, une proposition de loi fut votée d'urgence par le Sénat. La question est, à l'heure actuelle, soumise à l'examen de la Chambre des députés.

Nous étudierons dans ce chapitre les propositions de loi antérieures à 1911. Elles présentent certains *caractères communs*.

Toutes furent proposées par des représentants de Paris et de Lyon ; la question se limita, au début, à la réforme de l'article 108 § 2. Elle prit, à chaque fois, une extension nouvelle, et la nécessité d'une réforme complète des articles 106 à 109 finit par s'imposer.

Le gouvernement fut toujours contraire à ces projets, il y manifesta parfois une franche opposition. Ce n'est guère étonnant puisque la réforme de la loi a toujours

été proposée dans le sens de la substitution plus ou moins complète de la responsabilité de l'Etat à la responsabilité de la commune. Cependant, en 1904, on parvint à lui faire admettre le principe de la responsabilité de l'Etat au cas de faute lourde de ses représentants, sous la condition que compétence serait donnée aux tribunaux administratifs.

Nous verrons, dans le chapitre suivant, qu'il admet aujourd'hui la responsabilité partielle de l'Etat en dehors de la faute de ses représentants, et qu'il accepte la compétence des tribunaux judiciaires.

SECTION I. — Proposition Fleury-Ravarin.

Les troubles du quartier latin de juillet 1893 et ceux de Lyon de juin 1894, firent nettement apparaître les lacunes de notre législation (1).

Les troubles du quartier latin, survenus à l'occasion du bal des Quat'z'arts, ceux de Lyon, lors de l'assassinat du président Carnot, causèrent des dégâts très importants.

Les victimes actionnèrent en vain les villes de Paris et de Lyon. L'Etat excipa, lui, de son irresponsabilité de principe.

Le 18 février 1895, à la Chambre des députés, M. *Georges Berry* interpella le gouvernement sur son refus de réparer les dommages causés aux commerçants de Paris par les troubles du quartier latin (2). Il demanda à la

(1) Sa réforme était déjà demandée en 1886 par M. Roux, avocat à la cour d'appel de Lyon. Dans un opuscule, déjà cité, il demandait que la responsabilité de l'Etat protégeât les citoyens de Paris et de Lyon.

(2) Chambre, Déb. parl., *J. Off.* du 19 février 1895, p. 391 et s.

Chambre d'accorder une indemnité, admettant que ce n'était peut-être pas une obligation légale pour l'Etat, mais affirmant qu'en équité il la devait. M. Berry invoquait les lois de 1892 et de 1893 qui avaient accordé des secours aux victimes des explosions anarchistes.

Le ministre de l'intérieur affirma l'irresponsabilité de l'Etat et déclara qu'il examinerait, par ailleurs, la question soulevée par M. Berry.

Le même jour, l'après-midi, dans la discussion du projet de loi portant fixation du budget de l'intérieur, M. Berry demanda encore le vote d'une indemnité (1). Le rapporteur lui répondit que, « s'il y avait une responsabilité à invoquer, ce serait celle de la ville ».

M. *Viviani* intervint alors et prétendit que « l'irresponsabilité de l'Etat était absolument contraire au droit public ». « Un texte de loi, dit-il, n'est pas nécessaire pour établir la responsabilité de l'Etat, car elle découle du principe général qui dirige toute société. L'Etat a le devoir de veiller à la sécurité des citoyens. Toutes les fois qu'un trouble est organisé contre cette sécurité, l'Etat est absolument responsable ». Et il expliqua par là la loi de vendémiaire : l'Etat, sentant combien il lui était difficile d'étendre son contrôle à toutes les parties du territoire, et, par suite, de prévenir tous les troubles qui pourraient se produire, a délégué aux communes le droit de contrôle et une partie de la puissance publique ; mais, en même temps, il leur déléguait une partie de sa responsabilité... C'est ainsi que les communes sont responsables ; mais, en général, l'Etat est responsable, ce n'est que par une exception inscrite dans la loi

(1) Chambre, Déb. parl., *J. Off.* du 19 février 1893, p. 412 et s.

de vendémiaire que les communes ont vu leur responsabilité substituée à celle de l'Etat. »

L'amendement Berry fut néanmoins repoussé.

Le 15 juin 1895, fut déposé sur le bureau de la Chambre des députés un projet de loi « portant ouverture d'un crédit de 350.000 francs pour secours aux victimes des troubles de Paris en juillet 1893, de Lyon en juin 1894 ».

Il ne devait être voté qu'un an et demi plus tard (1).

Le 2 juillet 1895, M. Fleury-Ravarin, député de Lyon, déposa une proposition de loi « tendant à édicter, en cas de trouble et d'émeute, la responsabilité civile de l'Etat dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée, et notamment à Paris et à Lyon » (2).

Cette proposition portait la signature de 17 autres députés du Rhône et de la Seine.

L'exposé des motifs se basait sur deux arguments :

« *En fait*, il est choquant qu'à Paris et à Lyon les personnes et les biens ne soient pas protégés au même degré que dans les autres communes, qu'il y ait sur le territoire de la République en quelque sorte des zones d'irresponsabilité, et que cette diminution des garanties accordées par la loi aux citoyens se présente précisément dans les communes où les charges publiques atteignent leur maximum d'intensité. L'impôt prélevé sur les citoyens constitue une prime d'assurance en échange de laquelle l'Etat doit leur assurer la sécurité au moyen de sa police et de ses tribunaux. Si ses agents ont, par leur faute, insuffisamment protégé les personnes et les biens,

(1) Loi du 4 décembre 1896.

(2) Chambre, Doc. parl., Annexe n° 1.436.

il y a place, nous semble-t-il, à une responsabilité civile se traduisant sous la forme d'un recours devant une juridiction. Maintenir la législation actuelle, ce serait consacrer entre les citoyens une inégalité antidémocratique, inadmissible dans un pays républicain.

En droit, le système actuel constitue une véritable incohérence. L'Etat est investi de la plénitude des pouvoirs de police, et c'est par une sorte de délégation qu'il en remet l'exercice partiel aux municipalités. Comment justifier, dès lors, qu'il soumette l'exercice du pouvoir de police par les communes à une responsabilité civile, et que lui-même se dérobe lorsqu'il conserve le pouvoir en ses mains, comme cela a lieu à Paris, à Lyon et dans les communes suburbaines ? »

Le texte proposé substituait en outre la compétence du Conseil d'Etat à la compétence des tribunaux judiciaires :

« Nous profiterons de l'occasion qui s'offre à nous pour redresser une erreur de notre législation positive, erreur fort critiquable dans le système actuel qui se borne à reconnaître la responsabilité civile des communes, mais erreur qui deviendrait tout à fait inadmissible si la Chambre voulait bien admettre notre proposition de loi et édicter la responsabilité de l'Etat.

Il nous paraît peu conforme aux principes de notre droit public de donner aux tribunaux judiciaires compétence pour apprécier la responsabilité encourue par la puissance publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou d'un de ses démembrements. Le principe de la séparation des pouvoirs, la nécessité de soustraire à l'examen des tribunaux de l'ordre judiciaire les actes de l'administration, exigent que la compétence soit attribuée aux tri-

bunaux administratifs et que ceux-ci puissent seuls apprécier la responsabilité qui pourra découler pour l'Etat ou les communes de l'usage qu'ils ont fait de leur pouvoir de police. »

Le 22 janvier 1897, un *rapport* sommaire conclut à la prise en considération (1).

Le 4 février 1898, la Chambre vota la *prise en considération* (2).

Cependant la proposition fut frappée de caducité par l'expiration de la législature.

SECTION II. — Sénat.

§ 1. — Du 26 mars 1900 au 27 décembre 1904.

Cependant, les villes de Paris et de Lyon ne se résignaient pas à leur sort.

La loi du 4 décembre 1896 avait accordé une certaine somme à leurs habitants, victimes des émeutes de 1893 et 1894. Mais ils n'avaient pas lieu d'en être pleinement satisfaits si l'on s'en rapporte aux déclarations du président de la chambre de commerce de Lyon : « ...Après l'émeute, on a fait l'inventaire des dégâts ; l'administration les a estimés à une somme d'environ quatre millions. L'Etat voulait bien donner un secours, mais les nécessités du budget furent invoquées et, finalement, on a alloué une somme de un million... Comme pour les troubles de Lyon il s'agissait d'un secours, on a nommé une commission administrative dont j'avais l'honneur de faire partie et voici comment il a été procédé : nous avons la liste des victimes, nous avons la liste des dom-

(1) Chambre, Doc. parl., 1897, Annexe n° 2.221.

(2) Chambre, Déb. parl., 1898, *J. Off.* du 5 février.

mages évalués par l'administration ; il était, ce me semble, dans ces conditions, facile de faire une proportion ; c'était beaucoup trop simple pour une commission chargée de distribuer non une indemnité mais un secours. On a basé le secours, non sur le chiffre des dégâts, mais sur l'appréciation que faisait chaque membre de la commission, du mérite ou de la misère du sinistré. Nous avons tous conscience que nous faisons un travail que j'appellerai « en l'air ». Voilà les résultats de la législation actuelle » (1).

A quatre reprises consécutives, le conseil municipal de Lyon profita de la discussion annuelle de son budget pour demander la réforme de la loi. Le 2 septembre 1899, le conseil général du Rhône émit le même vœu (2).

Les 27 avril, 1^{er} juin, 14 et 30 novembre 1894, 27 novembre et 6 décembre 1895, 27 février et 4 mars 1896, le conseil municipal de Paris réclama la même mesure (3).

Le 26 mars 1900, M. Gourju présenta au Sénat une *proposition de loi* instituant, comme celle de M. Fleury-

(1) Paroles du président de la chambre de commerce de Lyon lors de la discussion d'un vœu sur la responsabilité des dommages occasionnés par des attroupements, à l'assemblée des présidents des chambres de commerce du 27 mars 1905. — L'allocation de l'Etat avait été inscrite à son budget au chapitre intitulé « Subventions à des institutions de bienfaisance et secours d'extrême urgence. » Cf. Rapport de M. CHARRASSE au 6^e congrès de la propriété bâtie de France, 1904.

(2) Cf. l'exposé des motifs de la proposition de loi Gourju, Sénat, doc. parl., 1900, annexe n° 93.

(3) Cf. Rapport Gourju, Sénat, Doc. parl., 1904, annexe n° 35. — Rapport au Conseil municipal de Paris par M. ALPY, 1895, n° 157. — Rapport complémentaire par le même, 1896, n° 9. — Proposition au conseil municipal de M. MASSARD en 1909, imprimé n° 102. — Proposition du même en 1911, imprimé n° 50. — Procès-verbal de la séance du conseil du 10 juillet 1911.

Ravarin, la responsabilité de l'Etat à Paris et à Lyon, mais laissant subsister la compétence des tribunaux judiciaires. Il se basait sur ce que la responsabilité communale est fondée sur la faute et qu'à Paris et à Lyon il ne peut y avoir faute que de l'Etat (1).

Le 4 avril 1900, il fit un *rapport sommaire* sur la question au nom de la Commission d'initiative parlementaire. Il y concluait à la prise en considération (2).

Le 25 mai 1900, fut votée la *prise en considération* (3).

Ce ne fut que le 18 février 1904 que parut le rapport de la commission sur la question.

Entre temps, Paris et Lyon continuaient leur patiente action.

Le 5 décembre 1903, le conseil municipal de Paris demanda l'adoption de la proposition Gourju et chargea le préfet de la Seine et son propre bureau de faire auprès de la commission sénatoriale les démarches nécessaires pour hâter son action.

La chambre syndicale des propriétés immobilières de Lyon porta la question à l'ordre du jour des congrès de la propriété bâtie de France. M. Charrasse y présenta chaque année des rapports très étudiés et fit voter au congrès des vœux réclamant la responsabilité de l'Etat à Paris et à Lyon (4).

Le 18 février 1904, parut le *rapport* de la commission sénatoriale. Il était rédigé par M. Gourju lui-même (5).

Ce rapport souligne d'abord l'intérêt que présente la

(1) Sénat, Doc. parl., 1900, annexe n° 93.

(2) Sénat, Doc. parl., 1900, annexe n° 139.

(3) Sénat, Déb. parl., 1900, *J. Off.* du 26 mai.

(4) Congrès de 1901, 1902, 1904, 1905.

(5) Sénat, Doc. parl., 1904, annexe n° 35.

question pour Paris et Lyon, il mentionne les vœux des représentants de ces villes et l'opposition, au nom de M. le ministre de l'intérieur, de M. le directeur des affaires départementales et communales, M. Bruman.

« C'est pour combler cette lacune que l'auteur du présent rapport a déposé à son tour, le 26 mars 1900, sur le bureau du Sénat, une proposition de loi qui tend, comme celle de M. Fleury-Ravarin, mais avec des différences dans l'attribution de compétence, à ce que la responsabilité de l'Etat remplace celle des communes dans les villes où il substitue son action à la leur pour la direction de la police. »

Il se demande quels sont les principes supérieurs qui peuvent interdire de donner des juges à 4 millions de Français.

« Il est tout d'abord une échappatoire qui a été longtemps invoquée en quelque sorte comme un axiome pour mettre l'Etat à l'abri de toute responsabilité... C'est le moyen qui consisterait à prétendre que l'Etat puissance publique, n'est jamais obligé et ne peut jamais l'être à réparer, en forme d'indemnité, les dommages qui résultent du fait de ses agents ou qu'ils auraient pu empêcher.

Depuis la loi du 8 juin 1895 sur la révision des procès criminels, qui a modifié l'article 446 du code d'instruction criminelle et autorisé les tribunaux à indemniser par des condamnations prononcées contre l'Etat, les victimes d'erreurs judiciaires, ce soi-disant principe a subi une telle brèche qu'il n'est plus vraiment défendable. »

Il examine ensuite l'objection tirée du principe de la séparation des pouvoirs et la crainte « que les tribunaux de l'ordre judiciaire ne soient amenés à commettre des

excès de pouvoir, en se prononçant sur des actes administratifs, à plus forte raison sur des actes gouvernementaux du pouvoir exécutif ou de ses représentants. »

Il affirme que, si une faute est invoquée par la victime devant les tribunaux, ce sera une omission, une défaillance personnelle de l'agent de l'Etat, ce qui ne saurait mettre les tribunaux civils en posture d'excès de pouvoirs ; qu'on peut, d'ailleurs, s'en remettre à la sagesse des tribunaux pour observer les règles de compétence.

Mais, surtout, il échappe à cette objection en niant que la responsabilité repose sur l'idée de faute.

« Ce qui domine surtout aujourd'hui dans la réparation accordée aux victimes individuelles de troubles publics, c'est l'idée de *solidarité* entre concitoyens, idée qui tend à se répandre de plus en plus et qui est ici d'autant mieux fondée que le contribuable, moyennant l'acquit de sa part dans les charges communes, peut nourrir le légitime espoir qu'il a ainsi payé son droit à la sécurité de sa personne, de sa famille, de ses biens, et que cette sécurité doit lui être fournie par la collectivité sous la garde de laquelle il est plus spécialement placé, qu'en un mot l'impôt est pour lui une sorte de prime d'assurance... La faculté qui est ouverte aux communes, et qui le serait demain à l'Etat, de prouver que tout le nécessaire a été inutilement tenté pour empêcher les faits dommageables, ne signifie pas, d'une manière absolue qu'il y a faute à n'avoir pu les empêcher, mais simplement qu'à l'impossible nul n'est tenu et que les conséquences extrêmes de la solidarité ne peuvent plus être invoquées en présence d'un véritable cas de force majeure. »

La proposition de loi vint en *première délibération* les 3 et 7 juin 1904.

Les débats furent très animés.

Le 3 juin (1), M. Bruman ouvrit la discussion. Au nom du gouvernement, il s'opposa nettement à la réforme projetée.

Son discours mérite de retenir notre attention.

La première, la principale objection qu'il présente est que la base de la responsabilité est « la présomption de faute ou de complicité de la part de la municipalité ». Il le prouve par les exceptions de l'article 108 (2).

« Or, peut-on admettre que l'Etat soit complice, entre en collusion avec les fauteurs de troubles et de désordres, alors que tous les troubles, toutes les émeutes sont toujours dirigées contre sa propre sécurité ? »

D'ailleurs, cette proposition de loi soulève une objection de forme : « Elle est rédigée de telle sorte qu'elle resterait sans application pour la ville de Paris qui n'est pas placée sous le régime de la loi de 1884 ».

Elle va contre les principes les plus essentiels du droit public.

« Cette responsabilité qu'on veut établir est contraire à ce principe de notre droit public qui décide que l'Etat, lorsqu'il accomplit un acte de souveraineté, un acte de gouvernement — et tel est bien le caractère des actes de haute police — est pécuniairement irresponsable. Ce principe est reconnu et consacré par la doctrine et par la jurisprudence. »

« Cela conduirait à porter atteinte à un autre principe

(1) Sénat, Déb. parl., 1904, *J. Off.*, du 4 juin, p. 488 et s.

(2) C'est pour échapper à cette objection que M. Gourju fondait la loi de 1884 sur la solidarité.

encore plus essentiel de notre droit public, le principe de la séparation des pouvoirs ? S'il est possible, en effet, d'admettre que les tribunaux judiciaires puissent apprécier une faute imputée à une commune, il n'en saurait être de même lorsque l'Etat est en cause. Les représentants des communes ont une autorité qui leur est propre, mais les fonctionnaires, les agents de l'Etat sont hiérarchisés ; ils dépendent médiatement ou immédiatement des ministres, qui, eux, sont responsables devant le Parlement. Et alors il pourrait se produire, si la disposition qui vous est soumise était adoptée, que le gouvernement, pour les mêmes faits, fût condamné par un tribunal judiciaire et absous au même moment par le parlement... Les tribunaux administratifs eux-mêmes ne sont pas faits pour connaître des actes de gouvernement. Ils ne peuvent connaître que des actes administratifs, et, je le répète, ce n'est pas un acte administratif que fait le gouvernement ou son représentant quand il s'efforce de réprimer l'émeute avec plus ou moins de succès ; c'est un acte de gouvernement, un acte de puissance publique, et le seul tribunal compétent pour apprécier ces actes sous le régime parlementaire, c'est le parlement. »

Loin de rétablir l'égalité entre tous les habitants du territoire français, la proposition de loi crée en réalité un privilège au profit des habitants de Paris et de Lyon, puisque l'indemnité prévue serait inscrite au budget de l'Etat et supportée par tous les contribuables de France.

Par ailleurs, les habitants de Paris et Lyon, victimes de troubles ou d'émeutes « obtiennent par la voie gracieuse autant, sinon plus, que ne leur donnerait l'action judiciaire dont ils sont privés. »

Pour terminer, le commissaire du gouvernement cite

à l'appui de sa thèse un avis du conseil d'Etat. Consulté sur la proposition de loi Fleury-Ravarin, le conseil d'Etat avait été d'avis qu'il n'y avait pas lieu pour le gouvernement de s'y associer :

« Considérant qu'à toutes les époques et sous tous les gouvernements qui se sont succédé en France, si l'Etat est intervenu pour secourir les infortunes résultant des discordes civiles, il ne l'a fait qu'à titre de générosité nationale et dans la limite de ses ressources disponibles ; qu'il a toujours été reconnu que les dommages qu'il causait dans l'exercice de sa puissance publique en vue d'assurer l'exécution des lois constituaient des cas de force majeure qui n'étaient pas susceptibles d'ouvrir un recours contentieux en indemnité...

Qu'une solution contraire aurait pour conséquence non seulement de faire peser sur le Trésor public des charges financières dont il n'est pas possible de prévoir l'étendue, mais encore de désintéresser les populations des mesures destinées à sauvegarder l'ordre public, précisément dans les circonstances où leur concours moral est le plus nécessaire pour prévenir les troubles ou assurer l'efficacité de la répression... ».

A cet énergique réquisitoire, M. *Gourju* s'attache à répondre point par point.

Il commence par déclarer que la proposition de loi serait applicable à la ville de Paris puisqu'elle est une des deux communes que vise l'article 108 (1).

Il s'indigne de la situation que fait la loi à Paris et à Lyon : « Il en résulte que, dans notre pays d'égalité, on

(1) C'est une erreur : la loi du 5 avril 1884 n'est pas applicable à Paris, nous l'avons vu.

rencontre 2 zones d'inégalité flagrante, d'inégalité choquante où les citoyens, parce qu'ils habitent ici au lieu d'habiter là, n'ont le droit de demander justice à personne contre personne et ne possèdent d'autre ressource que de tendre la main et d'implorer la charité de l'Etat. Cela n'est pas tolérable. »

« Pourquoi donc le gouvernement persiste-t-il aujourd'hui à nous opposer son veto dans la mesure où cela lui est possible... Parce qu'il ne convient pas que l'Etat se trouve aux prises avec des particuliers pour discuter le principe même de sa responsabilité dans des matières qui touchent à l'exercice de sa souveraineté... Mais la loi du 8 juin 1895 sur la réparation des erreurs judiciaires, si tant est qu'il en fût besoin, a, de la manière la plus formelle et la plus positive, ruiné pour jamais le fantôme de l'irresponsabilité de l'Etat, considéré dans sa souveraineté... M. Bérenger nous disait : « La source de l'action, il faut savoir le reconnaître nettement est dans l'obligation juridique de réparer la faute sociale dont la prudence de l'Etat a dû le préserver... Cette prétendue doctrine de l'infailibilité de l'Etat, de son irresponsabilité n'est plus de notre temps ; c'est une thèse féodale et je regrette de la voir approuvée par le Gouvernement. »

D'ailleurs, vous êtes en présence, sans doute, quelquefois et dans une mesure plus ou moins faible, de fautes gouvernementales ou de fautes sociales ; mais vous êtes surtout en présence d'un risque social, d'une solidarité humaine, et, de plus en plus, chaque jour, dans des domaines très différents, ce risque social, cette solidarité humaine, vous les proclamez... Le risque dont vous parlez en ce moment n'est pas autre chose. Entre les ci-

oyens d'une même commune, il s'établit par la force même des choses et à raison de cette vie en commun, une espèce de quasi-contrat... et il ne dépend pas d'eux de s'y soustraire. Il ne dépend pas non plus de ceux qui ont mission de les défendre de se soustraire aux conséquences de ce risque social. C'est pour cela qu'indépendamment de toute faute concrète et précise, de toute faute positive, l'article 106 de la loi municipale a posé cette affirmation qui, en dehors de cette explication, serait pour ainsi dire monstrueuse, que la commune est responsable en principe, et que c'est à elle défenderesse qu'il appartient de faire la preuve négative qu'elle n'a pas commis de faute. »

Quant à l'objection tirée du principe de la séparation des pouvoirs, le rapporteur s'y attaque particulièrement.

D'abord, « c'est de l'Etat, et de l'Etat seul, qu'il dépend de susciter cette preuve que nulle faute n'a été commise. »

Quand il estimera juste et bon de contester cette responsabilité en affirmant que ses agents ont fait tout leur devoir, « quand le gouvernement se croira dans la nécessité de défendre des actes gouvernementaux, il réclamera des tribunaux civils... la déclaration d'incompétence. Au surplus, vous entendez bien qu'il sera extrêmement rare que l'Etat ait à défendre devant les tribunaux un acte gouvernemental proprement dit... Quelles sont donc les fautes que les tribunaux pourront avoir à juger?... La seule catégorie de fautes qui puisse se trouver ainsi discutée en justice, c'est la faute négative, c'est la faute qui aura consisté à perdre la tête dans une circonstance difficile, à être un poltron peut-être — je n'ose pas dire un lâche, — à manquer de tact, de doigté...

Pourquoi donc, s'il vous plaît, les tribunaux qui sont compétents pour juger dans leurs conséquences la pusillanimité ou le manque de prévoyance d'un maire ne le seraient-ils pas pour juger dans leurs effets la pusillanimité ou le manque de prévoyance d'un préfet?... »

Après ce plaidoyer du rapporteur, la suite de la discussion est renvoyée au 7 juin.

A cette séance du 7, c'est *M. de Marcère*, qui rouvre le débat. Il rappelle qu'il fut à la Chambre président et rapporteur de la commission qui prépara la loi de 1884. Il déclare nettement que cette loi est basée sur la faute ; mais il apporte son appui au projet Gourju. Les articles 106 à 109 n'ont pas prétendu refuser à jamais une indemnité aux habitants de Paris et Lyon, victimes d'émeutes ; ils ont ajourné la discussion de ce droit.

« L'irresponsabilité de l'Etat, l'infailibilité de l'Etat contre laquelle les citoyens se trouveraient désarmés, est une vieille doctrine, c'est la doctrine du pouvoir absolu : c'est la doctrine jacobine. La vraie doctrine dans un Etat libre, dans un Etat républicain, par conséquent, c'est qu'il n'y a qu'un seul souverain : la justice ».

Le président du conseil, ministre de l'intérieur, *M. Combes*, intervient alors. Il demande au Sénat de repousser la proposition Gourju « pour une raison de droit et pour une raison bien autrement grave encore, pour une raison de fait ».

« La raison de droit, c'est que nous vivons, comme régime politique, sous un principe général qui est celui de la séparation des pouvoirs. La proposition en fait table rase ; elle soumet l'action politique du gouvernement à l'autorité judiciaire... »

La raison de fait est que cette proposition constitue

« un encouragement à l'émeute... Comment ne sentez-vous pas que le jour où vous aurez transporté la responsabilité de la commune à l'Etat, il n'est pas un maire, soucieux de sa popularité, même à l'égard de mécréants et de vauriens, il n'est pas un maire, dis-je, qui ne se refuse, le cas échéant, à prendre préventivement les mesures nécessaires ou à demander l'aide de la force nécessaire pour la répression. Il laissera ce soin aux préfets... et alors c'est l'Etat qui devient responsable ».

M. Strauss apporte ensuite à *M. Gourju* « l'appui le plus sincère et le plus chaleureux de tous les représentants de la Seine ».

A l'argument de *M. Bruman*, qui met en valeur la situation privilégiée que la loi ferait à Paris et à Lyon, il répond que c'est par intérêt que l'Etat y assume une partie de la charge des frais de police, que ce n'est certes point sur la demande ou suivant le désir des Parisiens, ni des Lyonnais.

A l'objection tirée du principe de la séparation des pouvoirs, il répond par une remarque : le plus souvent quand le maire réprime ou prévient l'émeute, c'est par une délégation de la puissance publique, dans l'intérêt de l'Etat, et pourtant l'on admet bien qu'il soit mené devant les tribunaux en vertu de l'article 106 ; par contre, à Paris ou à Lyon, le préfet, réprimant une émeute, agira parfois dans l'intérêt seul de la commune, et il n'y aura point là un acte de gouvernement.

A *M. Strauss* succède *M. Tillaye*. Au nom de la minorité de la commission, il combat énergiquement la proposition de loi.

Il proteste « contre la lourde charge que ferait peser

sur les contribuables de toute la France l'adoption de cette proposition de loi. »

D'ailleurs, l'on ne peut arguer de ce que la direction de la police y appartient à l'Etat. Il en résulte simplement que ces villes sont déjà favorisées. « Sauf des fautes exceptionnelles, heureusement fort rares, la sécurité des citoyens y est assurée par une police forte, vaillante et bien constituée... Et qui donc paie dans nos communes, les frais de la police ? Ce sont les contribuables, tandis que les villes de Paris et de Lyon ont la bonne fortune, au contraire, de ne pas supporter seules les frais de la police : l'Etat y contribue pour une part très importante ; de sorte que, en réalité, cette prétendue inégalité est à l'heure actuelle, à l'avantage de Paris et de Lyon ».

Il serait dangereux d'établir contre l'Etat « une présomption de responsabilité qui s'appliquerait aux moindres troubles et entraînerait pour nos finances une très lourde charge ».

« Ne faut-il pas craindre, d'un autre côté, que la perspective de la responsabilité de l'Etat n'encourage bien des défaillances ? Est-ce qu'il est téméraire de supposer que quelques intéressés pourraient dire : on peut bien laisser faire, c'est l'Etat qui paiera ».

De cette proposition de loi, M. Tillaye ne veut retenir qu'une chose, c'est qu'il paraît légitime que les villes de Paris et de Lyon, déclarées responsables comme toutes les autres villes de France, et dans les mêmes conditions prévues par la loi de 1884, puissent exercer un recours contre l'Etat, mais seulement lorsqu'elles établiraient, d'une façon expresse et formelle, une faute lourde de la part des agents chargés par lui de défendre l'ordre public ».

Il dépose donc un amendement qui élimine le deuxième alinéa de l'article 108 et rend ainsi aux victimes leur action contre la commune, et il ajoute :

« Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, les communes déclarées responsables dans les conditions prévues par les articles 106 et 107 pourront exercer un recours contre l'Etat, mais seulement en cas de faute lourde de ses représentants » (1).

M. Gourju, rapporteur, demande alors la parole.

Il se déclare prêt à accepter le renvoi à la commission, mais, en son nom, proteste « contre la nouvelle physionomie que vient de prendre le débat ». « Nous voici maintenant aux prises avec une sorte de marchandage qui consiste tout simplement à nous laisser entendre... qu'il importe peu aux membres de cette assemblée que la justice, que l'égalité de tous devant la loi soient foulées aux pieds imperturbablement par l'article 106 de la loi municipale tel qu'il est rédigé actuellement pourvu que la caisse générale à laquelle vous apportez tous votre contribution soit épargnée dans l'avenir comme elle l'a été dans le passé ».

La commission accepte donc le renvoi.

M. Séblin appuie le renvoi de l'amendement à la commission, mais tient à dire dans quel esprit :

« Je désirerais que la commission dotât la France d'un droit commun unique pour toutes les communes.

Le fond du débat c'est que lorsqu'il y a eu faute lourde du gouvernement... le gouvernement soit responsable —

(1) Voir le texte complet au *J. Off.*, Sénat, Déb. parl., 1904, *J. Off.* du 8, p. 505, ou au rapport supplémentaire, Sénat, Doc. parl., 1904, annexe n° 366.

après la commune, c'est entendu — dans les villes de Paris et de Lyon. Je demande qu'il en soit ainsi dans toute la France ».

Le Sénat ordonne le *renvoi*.

C'est le 27 décembre 1904 que paraît le *rapport* de la commission (1). Elle a réussi à obtenir l'assentiment du gouvernement et accepte la substitution de l'amendement Tillaye à sa première formule.

Mais elle le complète de deux manières. En premier lieu, elle admet que le recours réservé aux communes contre l'Etat sera distinct de l'action principale exercée devant les tribunaux civils et sera porté devant le conseil d'Etat, qu'elle considère comme seul compétent pour apprécier des fautes administratives.

D'autre part, elle estime que le principe par elle admis pour Paris et Lyon doit, par identité de motifs, être étendu à toutes les communes dans lesquelles, occasionnellement, le préfet prendrait la direction de la police, en vertu de l'article 99.

Elle modifie donc ainsi l'article 108 :

« Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables : 1° lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs ; 2° lorsque les dommages causés sont les résultats d'un fait de guerre.

Dans les localités où la municipalité, même temporairement, n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée, les communes déclarées responsables

(1) Rapport supplémentaire, Sénat, doc. parl., 1904, annexe n° 366.

dans les conditions prévues aux articles 106 et 107 pourront exercer un recours contre l'Etat, mais seulement en cas de faute lourde de ses représentants.

Ce recours sera porté devant le conseil d'Etat qui jugera sans frais, ni droits de timbre, ni ministère obligatoire d'avocat ».

Voici donc, à la fin de 1904, quelle est la situation.

La question, limitée d'abord à Paris et Lyon, s'est singulièrement élargie. L'on ne parle plus de modifier le § 2 de l'article 108, l'on veut changer le droit commun. L'on maintient le principe de la responsabilité des communes dans les mêmes termes, on l'étend même à Paris et à Lyon. Mais l'on ménage aux communes un recours contre l'Etat, au cas de faute lourde de ses agents, lorsque ces agents ont enlevé aux municipalités la direction de la police.

Il est indéniable que la réforme projetée d'abord par la commission aurait créé une situation privilégiée pour Paris et pour Lyon (1). Ce privilège eût été contraire à l'égalité, tant invoquée par son défenseur. Le nouveau projet ne constitue pourtant pas une réforme suffisante, nous allons le voir.

Le gouvernement a bien voulu admettre le principe de la responsabilité de l'Etat en matière de police. C'est une nouveauté dont l'importance est considérable, une brèche aux fondements du droit public même.

Il ne l'admet que pour le cas de faute lourde de ses agents et sous la condition que le conseil d'Etat soit seul compétent en la matière.

(1) Comp. BERTHELEMY, *op. cit.*, p. 527.

§ 2. — Du 27 janvier 1905 au 8 juin 1906.

La discussion de ce rapport ne s'ouvrit que le 29 mai 1905. Entre temps, la réforme avait pris une importance nouvelle.

Le 27 janvier 1905, *M. Riou* déposait un *amendement* (1). Cet amendement admet la responsabilité de l'Etat, non seulement au cas où les communes sont des-saisies de la police, mais dans tous les cas où elles ont pris toutes les mesures possibles. Ainsi toutes les fois que les communes pourront invoquer l'exception de l'article 108, § 1^{er}, l'Etat sera déclaré responsable des fautes lourdes de ses agents. De plus, cette responsabilité sera invoquée directement devant les tribunaux judiciaires au lieu de l'être sous forme de recours par la commune devant le conseil d'Etat.

En dehors du parlement se crée un *mouvement d'opinion*.

La chambre syndicale des propriétés immobilières de Lyon continue son action à chaque congrès de la propriété bâtie (2).

L'Union des syndicats patronaux des industries textiles entame, dès 1904, une campagne sérieuse. A la réunion générale du 23 mars 1905, elle émit un vœu demandant que les victimes des émeutes soient toujours indemnisées de leurs pertes. Le vœu conclut à la responsabilité de la commune en toute hypothèse — et à l'admission d'un recours de la commune contre l'Etat lorsque

(1) La commission ne s'en saisit, d'ailleurs, que lors de la 1^{re} délibération, le 29 mai 1905.

(2) Cf. le rapport CHARRASSE au 9^e congrès, Bordeaux, 1905.

les autorités municipales ont remis au pouvoir central le soin d'assurer l'ordre, ou lorsque ce pouvoir central s'en est chargé d'office (1).

La Société pour la défense du commerce et de l'industrie de Marseille s'en occupe le 16 mai 1905.

Les chambres de commerce se saisissent de la question.

Le 17 novembre 1904, à l'assemblée des présidents des chambres, le président de la chambre de commerce de Tourcoing expose « l'insuffisance et l'incohérence » de la loi de 1884 et en demande la réforme.

Deux jours avant, la chambre de Châteauroux présentait un vœu analogue.

Dès lors, les vœux se succèdent. Plus de cent chambres de commerce prennent part à ce mouvement d'opinion (2).

Nous ne pouvons nous y attarder. Le type des vœux les plus fréquents est celui de la chambre de Chartres (3). Il est d'ailleurs très étudié et très documenté. Il réclame la responsabilité de l'Etat pour tous les dommages causés par des désordres publics, avec recours limité de l'Etat contre la commune au cas de faute de la municipalité.

C'est son vœu que reprend, sauf une très légère modification, *l'Assemblée des présidents des chambres de*

(1) Cf. PAYEN, *La responsabilité de l'Etat et des communes en cas de troubles et d'émeutes*, *Economiste français*, 20 août 1910. — Cf. Bulletins de l'Union de décembre 1904, p. 405. — Janvier 1905, p. 419. — Février, mars 1905, p. 560. — Juin, juillet 1905. — Septembre, octobre 1905, p. 239. — Mai 1906, p. 70. — Juin, juillet, août 1906, p. 92. — Novembre 1906. — Décembre 1906, p. 441. — Juillet 1907, etc.

(2) Cf. VANNEROT, *op. cit.*, p. 167, 168.

(3) 17 mars 1905.

commerce, le 27 mars 1905. Après une intéressante discussion, l'Assemblée adopte le texte suivant :

« L'Assemblée des présidents des chambres de commerce émet le vœu :

« Que le parlement vote à bref délai une loi édictant que l'Etat est toujours responsable des dommages causés en cas de désordres publics ;

« Qu'en cas de faute de la municipalité, de complaisance ou de complicité avec les auteurs du désordre, l'Etat soit autorisé à exercer son recours contre la commune ;

« Que ce recours ne puisse s'exercer que dans une limite de quantum et de durée à fixer par la loi à intervenir, en tenant compte des charges actuelles de la commune » (1).

C'est la première fois que l'on propose, pour toutes les communes de France, la responsabilité de l'Etat, à titre principal.

Une partie des chambres s'en tiennent d'ailleurs à l'opinion courante : responsabilité de la commune, et *subsidiairement* de l'Etat (2).

Cependant, le 29 mai 1905, se poursuit la *première délibération* du Sénat (3).

M. Gourju, rapporteur, présente le nouveau texte adopté par la commission.

Lecture est donnée de l'amendement de M. Riou.

(1) VANNEROY (*op. cit.*, p. 159) et TOURON (Sénat, séance du 29 mai 1905) y ajoutent : .. « de manière à ne pas dépasser un certain nombre de centimes additionnels. » C'est une erreur. Cette dernière ligne a été retranchée du texte du vœu de Chartres, pour laisser plus de liberté au législateur.

(2) Vœu type : chambre de Maine-et-Loire, 25 janvier 1905.

(3) Sénat, déb. parl., *J. Off.* du 30 mai 1905, p. 963 et s.

Un nouvel amendement est déposé par M. Tournon et quelques-uns de ses collègues. Il modifie l'article 108 de façon à donner aux communes qui n'ont pas disposé de la police, ni de la force armée, ou qui ont pris toutes les mesures en leur pouvoir, un recours contre l'Etat. En voici la teneur

« Rédiger cet article (108) dans les termes suivants :

Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont les résultats d'un fait de guerre.

Les communes dans lesquelles la municipalité, même temporairement, n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée et celles qui pourront prouver qu'elles ont pris toutes les mesures en leur pouvoir et avisé en temps utile l'autorité administrative de leur impuissance à prévenir les troubles, pourront exercer un recours contre l'Etat ».

C'est donc la responsabilité de la commune en première ligne, de l'Etat subsidiairement.

M. Tournon demande que son amendement soit renvoyé à la commission. La proposition de loi adoptée par la commission, est, dit-il, « absolument illusoire... Les communes de Paris et de Lyon n'ayant pas la disposition de leur police, il est de toute évidence qu'elles seront toujours fondées à prétendre qu'elles ont pris toutes les précautions en leur pouvoir, n'ayant en fait la possibilité d'en prendre aucune. Dans ces conditions, la commune ne sera jamais responsable et les intéressés ne seront jamais indemnisés, à moins que la faute lourde des représentants de l'Etat ne puisse être établie, » ce qui sera exceptionnel.

Ce qu'il faut, c'est « poser nettement ce principe que

la commune sera toujours responsable, sauf à pouvoir se retourner contre l'Etat, dans certains cas ».

M. Touron se réclame du vœu des présidents des chambres de commerce et déclare que s'il ne le reproduit pas dans son amendement, c'est pour obtenir plus facilement l'adhésion de la commission et du gouvernement.

Après discussion, il est entendu que la commission va se saisir de l'amendement et l'examiner. Provisoirement, le Sénat vote, en première lecture, le texte de la commission.

Le 7 novembre 1905, paraît le *rapport* de M. Gourju (1). Au nom de la commission, il demande au Sénat de ratifier son vote dernier. Il repousse l'amendement Touron :

« En effet, la proposition de loi, même modifiée par l'amendement Tillaye-Dufoussat, a un objet nettement délimité, qui est de faire rentrer dans le droit commun actuel de la loi municipale et des responsabilités par elle établies les citoyens de quelques villes et communes exceptionnellement privés jusqu'à ce jour de tout recours quelconque en justice pour la réparation des dommages par eux éprouvés du fait de troubles ou d'émeutes. Les quatre ou cinq millions de Français, qu'intéresse cette généralisation de principes déjà applicables à tous les autres et qui l'attendent avec impatience, ne demandent pas la création en leur faveur d'un droit nouveau, mais le moyen de profiter comme tout le monde d'un droit déjà existant.

Le vœu des chambres de commerce tend, au contraire,

(1) 2^e rapport supplémentaire, Sénat, doc. parl., 1905, annexe n° 266.

à l'établissement d'un droit commun nouveau, qui n'aurait rien de spécialement municipal et qui trouverait difficilement sa place dans la loi du 5 avril 1884. Cette innovation demande à être étudiée d'une manière approfondie, soit qu'elle doive être consacrée en la forme législative, soit qu'elle doive trouver son mode de réalisation dans une vaste combinaison d'assurance pour le cas de grève, avec ou sans la collaboration de l'Etat. »

La proposition de loi vint le 8 décembre en *deuxième délibération*.

Le Sénat se trouva en face de la proposition de la commission, des amendements de MM. Tournon et Riou et d'un *contre-projet Fessard*.

Ce contre-projet avait été déposé le 30 juin, mais la commission n'en avait pas encore été saisie. Il procédait nettement des vœux des chambres de commerce du type de Chartres, c'est-à-dire du vœu de la majorité des chambres et de l'assemblée de leurs présidents. En voici les principes (1).

M. Fessard intervertit complètement le principe posé par la loi de 1884. Ce ne sont plus les communes qui, en général, sont responsables des dommages causés par les troubles, c'est l'Etat, et il l'est devant les tribunaux de droit commun. Mais un recours lui est accordé contre les communes pourvu que celles-ci aient eu la disposition de leur police et qu'elles n'aient pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher le mal. La responsabilité subsidiaire des communes est limitée, au maximum, aux vingt centièmes du principal des 4 con-

(1) Voyez-en le texte dans DEGROOTE, *op. cit.*, p. 169, ou dans le *Bulletin de l'Union des Syndicats patronaux de l'industrie textile*, mai 1906, p. 70. Nous n'avons pu le trouver dans le *Journal Officiel*.

tributions directes ; elles peuvent s'en libérer en cinq annuités. Les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi municipale sont abrogés.

Le 8 décembre, donc, le Sénat reprend l'examen de la question (1).

M. Gourju, rapporteur, demande que l'on renvoie à la commission les amendements et le contre-projet, et que, de suite, l'on adopte la proposition de la commission. Il estime qu'il y a là deux mesures distinctes, l'une tendant surtout à faire rentrer Paris et Lyon dans le droit commun, l'autre proposant un droit nouveau.

Le Sénat s'y refuse et *renvoie le tout à la commission*.

Le 8 mars 1906, paraît un troisième *rapport* supplémentaire de *M. Gourju* (2).

D'accord avec le gouvernement, la commission propose de maintenir le texte voté en première lecture.

Elle rejette les autres comme trop dangereux et trop onéreux pour l'Etat. Elle estime qu'ils encourageraient les défaillances des municipalités.

Elle reconnaît qu'il subsistera un risque pour les industriels, spécialement pour ceux qui ont élevé leurs usines en de petites communes incapables de les défendre ; mais elle les renvoie à « des combinaisons d'assurances. »

Le 7 juin 1906 se rouvre la *discussion* (3).

M. Fessard développe et motive son contre-projet. Nous regrettons de ne pouvoir rapporter ici son magistral discours. Voici la façon dont il pose la question.

Le citoyen victime d'une émeute a-t-il droit à une ré-

(1) Sénat, Déb. parl., *J. Off.* du 9 décembre 1905, p. 1.750 et s.

(2) Sénat, Doc. parl., 1906, annexe n° 98.

(3) Sénat, Déb. parl., 1906, *J. Off.* du 8, p. 648 et s.

paration pécuniaire ? Oui ; « pour vivre en société, chacun de nous a un sacrifice à faire : celui de la plupart de ses droits naturels ; en retour, la société nous doit la sûreté ». D'ailleurs, l'esprit de solidarité l'exige.

Qui doit supporter la charge de cette indemnité ? Actuellement, c'est la commune. Ce doit être l'Etat. Notre législation ne donne à l'organisme communal ni l'autorité, ni les moyens d'action suffisants pour qu'il puisse prévenir et réprimer les émeutes. En fait, l'action du pouvoir central se substitue partout à l'action du maire.

Qu'objecte-t-on à la responsabilité de l'Etat ? Son irresponsabilité de principe, mais la loi du 8 juin 1895, mais la jurisprudence récente en font justice. La nécessité d'éviter les défaillances des maires ? Mais il suffit pour cela de réserver à l'Etat un recours contre les communes coupables.

Il faut donc abolir les articles 106 à 109 et introduire ici la responsabilité de l'Etat.

M. *Gourju* succède à M. Fessard.

Il expose d'abord la législation actuelle et l'historique de la question. Il fait remarquer que le projet de M. Fessard — peut-être juste, d'ailleurs — bouleverse les principes de droit jusqu'alors admis et se heurte à l'opposition du gouvernement.

Il demande donc que le Sénat vote, en seconde lecture, le texte de la commission. Il importe, avant tout, de faire rentrer dans le droit commun les 4 millions de Français qui en sont écartés par le § 2 de l'article 108.

Le lendemain, M. *Bruman*, commissaire du gouvernement, s'efforce lui aussi de faire repousser le contre-projet, mais en l'attaquant dans ses principes.

Il lui reproche de ne se baser sur aucun fondement.

« Est-ce sur un principe de solidarité sociale, entre habitants du territoire français ? Mais est-il juste, alors, de s'arrêter à une espèce et de ne pas généraliser les effets de cette solidarité ? Or, on excepte de la responsabilité de l'Etat les dommages qui sont le résultat d'un fait de guerre. N'est-ce pas là, au contraire, la situation la plus digne d'intérêt, celle où la solidarité nationale aurait le plus occasion de se manifester. Cette responsabilité resterait-elle, au contraire, fondée sur l'idée de faute, de négligence, de complicité plus ou moins avouée avec les fauteurs de troubles comme sous l'empire des articles 106 et suivants de la loi municipale ? Pourquoi, en ce cas, ne plus permettre à l'Etat de prouver qu'il n'est nullement en faute et qu'il a vraiment pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir. »

« Jusqu'à ces dernières années, la doctrine, comme la jurisprudence, comme la législation, ont été quasi-unanimes, pour proclamer l'irresponsabilité de l'Etat, lorsqu'il s'agit d'actes de puissance publique... »

« La responsabilité transportée de la commune à l'Etat constituerait un encouragement sinon à l'émeute, tout au moins à l'inertie, au mauvais vouloir des municipalités et des populations... »

M. Fessard relève, une à une, ces observations.

« Il me semble avoir établi hier que c'est du principe de solidarité sociale que se réclame mon projet. » S'il élimine la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne les faits de guerre, c'est qu'ici « la logique nous eût conduits trop loin » ; en cas de guerre, ce ne sont plus les principes du droit national, mais ceux du droit des gens qui sont applicables.

« C'est, en effet, vers un droit nouveau que j'ai essayé

de vous entraîner, lorsque j'ai invoqué les arrêts du conseil d'Etat rendus en 1903 et 1904, ainsi que la loi toute récente de 1895, concernant la réparation des erreurs judiciaires. »

L'on discute avec ardeur pour savoir si la commune ou l'Etat doit être responsable, mais l'on oublie trop « un troisième élément, pourtant essentiel : la victime, le sinistré. »

Le projet de la commission est inadmissible. Il est un leurre pour Paris et pour Lyon.

M. Gourju intervient alors à nouveau et, cette fois, s'attaque nettement au contre-projet.

Il aurait pour résultat, dit-il, d'infliger à l'Etat une charge nouvelle, qu'on ne peut chiffrer, qui serait certainement très lourde.

Si l'on impose cette responsabilité à l'Etat, l'Etat fera main basse, pour sa sauvegarde, sur la direction de toutes les polices locales.

Le maire se désintéressera des désordres.

Les chambres de commerce n'ont qu'à s'entendre pour établir dans la France entière un système d'assurances mutuelles contre le risque d'émeute.

Après ce discours, l'on passe au vote.

Le Sénat adopte le premier article du contre-projet Fessard et renvoie la suite à la commission.

Voici donc l'état de la question au 8 juin 1906 :

La réforme, mise à l'ordre du jour par des émeutes incessantes, préoccupe vivement l'opinion.

Malgré les efforts du gouvernement et de la commission, le Sénat se montre favorable au principe de la responsabilité de l'Etat.

Au premier plan apparaissent deux solutions.

L'ancien projet de la commission, qui avait obtenu l'approbation du gouvernement et qui maintient le principe de la responsabilité communale. Il ménage seulement à la commune un recours contre l'Etat, devant le conseil d'Etat, au cas de faute lourde de ses représentants.

Le projet Fessard : responsabilité de l'Etat avec recours limité de l'Etat contre la commune, si la commune a eu la disposition de la force publique et n'a pas pris toutes les mesures en son pouvoir.

Une troisième solution semble encore possible : la responsabilité de la commune avec recours de la commune contre l'Etat si la commune n'avait pas la disposition de la force armée ou si elle a pris toutes les mesures possibles. Il diffère donc en 2 points principaux du projet Fessard : il maintient en première ligne la responsabilité de la commune — et il met à la charge de la commune la preuve qu'elle a fait son devoir.

Ce projet n'a pas été défendu par son auteur : M. Tournon lui préfère le texte Fessard et ne l'a soumis que pour le cas où le Sénat trouverait ce dernier trop audacieux et le repousserait (1).

§ 3. — Du 26 juin 1906 au 29 novembre 1907.

Le 26 juin 1906, paraît le *rapport* de M. Gourju (2).

La commission adopte l'article premier du contre-projet Fessard en y ajoutant un paragraphe additionnel pré-

(1) V. la discussion très intéressante qu'il a soutenue à l'association de l'industrie et de l'agriculture française, dans *le Travail national*, le 8 avril 1906.

(2) 4^e rapport supplémentaire, Sénat, Doc. parl., 1906, annexe n° 305.

senté par M. Fessard, attribuant compétence en la matière au conseil d'Etat.

Mais elle substitue à son article 3 l'amendement de M. Tournon.

C'est une **inconséquence** manifeste : elle pose d'abord le principe de la responsabilité de l'Etat, puis lui accorde un droit de recours contre la commune, et ne permet à la commune d'y échapper que si elle prouve divers faits complexes parmi lesquels la faute des agents de l'Etat.

Au reste, la même incohérence va régner dans les débats qui suivront.

La *deuxième délibération* se poursuit le 10 juillet 1906 (1). M. Gourju y met très mauvaise grâce à défendre le nouveau projet.

Après une longue et confuse discussion, le Sénat, contrairement au texte de M. Fessard, adopté ici par la commission, repousse la compétence administrative et prend en considération un amendement opposé.

Il repousse, comme inutile, la partie du projet qui impose à l'Etat l'obligation de régler dans les 3 mois de la sentence les dommages-intérêts auxquels les tribunaux le condamneront.

Le commissaire du gouvernement manifeste son opposition au projet. Il en fait ressortir, en outre, les incohérences.

Après quelques controverses, le Sénat se trouve en face d'un amendement de M. Strauss qui tend à rendre irresponsables en fait Paris et Lyon et d'un amendement de M. Fessard réglant la répartition entre les habitants

(1) Sénat, Déb. parl., 1906, *J. Off.* du 11 juillet, p. 774 et s.

de l'indemnité qui pourrait incomber à la commune. Il renvoie l'ensemble du projet à la commission.

Celle-ci dépose son *rapport* le 2 juillet 1907 (1).

La nouvelle proposition de loi base la responsabilité collective sur l'idée de solidarité ; elle envisage le risque d'émeute comme un risque social.

Elle maintient le principe de la responsabilité communale.

La commune a le droit de recourir contre l'Etat : 1° lorsque, même temporairement, elle n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée ; 2° lorsqu'elle a pris toutes les mesures possibles contre l'émeute et a avisé l'autorité supérieure de son impuissance à maintenir l'ordre.

Les tribunaux civils sont compétents, la question de faute des agents de l'Etat ne devant plus se poser.

Cependant cette proposition se heurtant à de graves résistances, M. Gourju voulut la modifier. Comme le Sénat s'était déjà prononcé sur le principe, il fut obligé de déposer une *nouvelle proposition de loi*, le 19 novembre 1907, et de retirer sa proposition primitive. Cette procédure rendit caducs les articles du projet Fessard-Touron, déjà adoptés.

La nouvelle proposition était accompagnée d'un exposé des motifs (2). La commission, d'accord avec le gouvernement, y consacrait deux principes : 1° Quand un particulier est lésé dans une commune, celle-ci lui doit, en vertu de la solidarité sociale, réparation du préjudice subi. En tant que membre de la commune, il

(1) 5° rapport supplémentaire, Sénat, Doc. parl., 1907, annexe n° 205.

(2) Sénat, Doc. parl., 1907, annexe n° 304.

contribue pour sa part à cette réparation. En cas de difficulté, les tribunaux civils statuent ; 2° Lorsqu'il y a faute lourde des représentants de l'Etat, la commune peut recourir contre lui. Ce recours est porté devant le conseil d'Etat.

Le 29 novembre 1907, parut le *rapport* de M. Gourju sur cette nouvelle proposition de loi (1).

Ainsi donc, après 7 ans d'efforts, la question était re-posée à peu près dans les mêmes termes qu'en 1900.

Le Sénat ne la discuta qu'en 1911.

(1) Sénat, Doc. parl., 1907, annexe n° 312. — Comp. son analyse et son appréciation par M. JEAN BOUCHARD, *Rev. du droit public*, 1908, p. 138 et s.

CHAPITRE III

PROJET DE 1911.

SECTION I. — Élaboration.

Cependant les *émeutes* se succèdent sans cesse. En 1907, le Midi s'agite ; en 1908, Villeneuve-Saint-Georges et Draveil-Vigneux ; en 1909, Mazamet, Méru, Concarneau, Paris (mort de Ferrer) ; en 1910, Paris, le Chambon-Feugerolles, puis la Champagne entière : en 1911, Halluin, le Chambon, l'Aube et la Marne, et, un peu partout, les émeutes provoquées par la cherté des vivres. Tout cela s'accompagne de grèves et de désordres multiples.

La réforme des article 106 à 109 est *de plus en plus demandée*. Les chambres de commerce renouvellent leurs vœux et les précisent (1). En 1909, leurs délibérations sont particulièrement nombreuses. Presque toutes demandent l'adoption du projet Fessard (2).

(1) Exemple : la chambre de commerce de Saint-Omer prend une première délibération le 15 juin 1905, puis la renouvelle et l'accentue les 6 août, 1^{er} octobre, 27 décembre 1907 et le 2 août 1910.

(2) Notamment en 1909, les chambres de CAEN-LAVAL et MAYENNE-LORIENT-MELUN-BOURG-CETTE-CHERBOURG-DIEPPE - GRENOBLE-SAUMUR-TOULOUSE - TROYES - TOURCOING - NIMES - VIENNE - CORBEIL-BOURGES-LE HAVRE-MEAUX-BEAUVAIS-ANGERS.

L'Union des syndicats patronaux des industries textiles s'en occupe sans cesse (1).

Mais le groupement qui poursuit sa campagne le plus activement est, sans contredit, la Fédération des industriels et commerçants français. Depuis le mois de mars 1909 elle ne cesse de s'en préoccuper (2). Le conseil général émet un vœu en faveur du contre-projet Fessard ; il coordonne les efforts des chambres de commerce. Après une enquête sérieuse, M. Hamelet conclut à la responsabilité conjointe de l'Etat et de la commune (3).

C'est cette fédération qui amène le Sénat à un nouvel examen de la question.

Le 8 juillet 1910, une *délégation* de ses membres, à laquelle se joignent les représentants de diverses chambres de commerce, se rend près du président du conseil, M. Briand ; elle appelle son attention sur l'intérêt qu'il y a à reprendre le plus tôt possible devant le Sénat la proposition Fessard-Touron sur la responsabilité de l'Etat et des communes en cas d'émeute.

Le président du conseil se déclare prêt à poursuivre cette étude d'accord avec la commission spéciale de manière à assurer une responsabilité effective soit de la commune, soit, à son défaut, de l'Etat quand il y a faute établie à la charge des autorités de police.

Mais il déclare que, lorsqu'on se trouve en présence d'événements d'une soudaineté telle qu'aucune prévoyance humaine ne pourrait en empêcher la réalisation,

(1) Bulletins de mai 1910 ; — juin, juillet, août 1910 ; — juillet, août 1911.

(2) Numéros 66, 67, 68, 71, 74, 76, 77, 83, 84, 85, 91, 92, 94, 95 du *Bulletin mensuel*.

(3) Cf. n° 76, janvier 1910, p. 114 et s. — N° 77, février 1910, p. 164 et s.
— C'est l'origine du texte qui sera adopté par le Sénat en juin 1911.

c'est dans l'organisation d'une assurance spéciale que les industriels doivent rechercher la réparation des dommages qu'ils peuvent éventuellement subir (1).

Cependant, M. Touron communique à toutes les chambres de commerce la délibération de celle de Saint-Quentin du 18 juin 1910, il obtient d'elles de nouvelles délibérations sur la question.

Le 6 février 1911, la *commission* du Sénat reprend l'étude de cette réforme.

Un texte de M. Tillaye est substitué à la rédaction jadis proposée par M. Gourju et pris pour base de discussion. Il place la responsabilité de la commune à la base de la loi ; mais fait intervenir l'Etat dans le paiement de l'indemnité comme assumant une part du « risque social ». La contribution de l'Etat est égale à celle de la commune.

M. Touron, tout en acceptant que la part de l'Etat soit fixée à 50 %, est d'avis que lorsqu'une commune ne dispose pas de la police locale ou lorsqu'elle peut prouver qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir, elle doit avoir recours contre l'Etat pour une partie des 50 % représentant sa part contributive.

A contrario, si la municipalité n'a pas pris toutes les mesures en son pouvoir, l'Etat doit avoir recours pour une partie des 50 % mis à sa charge.

M. Maringer, commissaire du gouvernement, « reconnaît qu'il n'est plus possible de laisser l'Etat complètement en dehors et qu'il lui faut participer au paiement de l'indemnité. Il soutient l'idée de rendre les communes et l'Etat conjointement responsables » (2).

(1) Sur cette entrevue, cf. *Bulletin de la fédération*, n° 83, p. 310.

(2) Cf. *Le Parlement et l'opinion*, 25 février 1911. — Cf. aussi le

MM. Cazeneuve, Vermorel, Poirrier et Strauss estiment que l'Etat doit être totalement responsable en cas de troubles ou d'émeutes dans les communes où la municipalité n'a pas la police à sa disposition, c'est-à-dire, à Paris, Lyon et Marseille.

M. Tournon est nommé rapporteur.

Il dépose son *rapport* le 28 mars 1911 (1).

Il démontre l'actualité et l'importance de la question. Il établit l'insécurité actuelle et les incohérences de la jurisprudence.

La loi de 1884 est basée à la fois sur la faute et sur la solidarité. Tout en retenant l'idée de faute, le nouveau projet se base surtout sur la solidarité : il voit dans l'émeute un véritable risque social.

Il convient d'étendre cette responsabilité collective à la collectivité nationale tout entière. La solidarité ne se limite plus à l'étroite circonscription communale. La faute est parfois la faute du préfet comme elle est quelquefois celle du maire ; le gouvernement est parfois en faute d'une façon plus lointaine, mais certaine, de par ses méthodes d'action, sa politique même.

L'accord est presque complet là-dessus entre la commission et le gouvernement.

Le système de la commission repose sur ces principes :

1° En règle générale, la responsabilité est partagée par moitié ;

2° En cas de faute des autorités municipales, l'Etat

rapport de M. Tournon, 1911, annexe n° 94, p. 9 et 10. Ce sont les événements de Champagne qui ont réduit l'intransigeance du gouvernement. — Il faut bien apprécier la portée de ses concessions : jusque-là il n'avait voulu admettre la responsabilité de l'Etat qu'au cas de faute, de faute lourde, de ses représentants.

(1) Sénat, Doc. parl., 1911, annexe n° 94.

peut recourir contre la commune, à concurrence de la moitié de la part qui lui incombe, c'est-à-dire à concurrence de 25 % ;

3° Si la commune n'a pas la disposition de la police locale, ou si la municipalité a pris toutes les mesures en son pouvoir, la commune peut, à son tour, par un recours introduit au conseil d'Etat, rejeter sur l'Etat la moitié de sa part.

Voici le texte de cette proposition de loi :

« A partir de la promulgation de la présente loi, les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884 seront modifiés ainsi qu'il suit :

« ART. 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, *sans autre exception que celles prévues par l'article 131*, en vertu d'un rôle spécial comprenant *toutes* les contributions directes.

« Si la situation de la commune l'exige, celle-ci sera autorisée à contracter un emprunt qui sera remboursé au moyen de centimes additionnels au principal des contributions directes perçus, chaque année, en vertu d'un rôle spécial, établi comme il est dit au paragraphe précédent, et au besoin par l'élévation proportionnelle de toutes les taxes d'octroi existantes.

« ART. 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes,

chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion fixée par les tribunaux *civils*.

« Les dispositions du présent article et de l'article précédent ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

« ART. 108. — L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des indemnités accordées aux victimes des crimes et délits visés par l'article 106.

« Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs, par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à concurrence de 50 % des sommes mises à sa charge par le paragraphe précédent. Si, au contraire, la commune n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions.

« Dans l'un ou l'autre cas, le recours est porté devant le conseil d'Etat, qui juge, sans frais, ni droits de timbre, ni ministère obligatoire d'avocat. L'Etat, la commune ou les communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou les complices du désordre.

« ART. 109. — Les tribunaux statuent comme en matière sommaire. Les indemnités sont versées par l'Etat aux ayants droit dans le mois qui suit l'expertise acceptée ou le jugement en dernier ressort qui en a fixé le montant.

« Le présent article, ainsi que les articles 106, 107 et 108, sont applicables à la ville de Paris. »

Il convient de remarquer que l'article 106 pose encore en tête de la loi la responsabilité communale. Ce n'est

que l'article 108 qui parle du concours pécuniaire de l'Etat.

Par l'article 109, l'Etat est rendu caution des communes, et il est tenu de faire le versement de l'indemnité, sans attendre le résultat de l'action qui peut s'engager entre la commune et lui devant le conseil d'Etat.

La *discussion* ne s'ouvrit au Sénat que le 6 juin 1911.

La veille, le 5 juin, l'on distribue un *nouveau texte* (1). La principale des modifications qu'il apporte est relative à la répartition de l'indemnité entre les habitants. Ce n'est qu'une précision. Au lieu de répartir les dommages-intérêts « entre tous les habitants domiciliés » et de prévoir l'autorisation donnée aux communes quand il y a lieu, de faire un emprunt spécial, le nouveau texte est ainsi conçu : « Les dommages-intérêts et les *frais* dont la commune est responsable sont répartis, en vertu d'un rôle spécial, entre *toutes les personnes inscrites* au rôle d'une des contributions directes, sans autre exception que celles prévues à l'article 131, proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes.

« Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le *quart du produit* en principal des contributions directes et des taxes d'octroi réunis, le payement en sera effectué au moyen d'un emprunt, autorisé par décret en conseil d'Etat, qui sera remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue, chaque année, en vertu d'un rôle spécial établi comme il est dit au paragraphe précédent, et concurremment, dans les communes à octroi, par une majora-

(1) Sénat, Doc. parl., 1911, annexe n° 94 rectifié.

tion proportionnelle de 25 % au maximum, de toutes les taxes d'octroi existantes, au besoin prorogées à cet effet.

« Faute par la commune de prendre les mesures nécessaires pour le paiement des frais et dommages-intérêts mis à sa charge, dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la répartition définitives du montant de ces frais et dommages-intérêts, il y est procédé d'office par décret en conseil d'Etat dans les conditions ci-dessus spécifiées ».

Le matin même de la discussion, le 6 juin, l'on distribue un *texte à nouveau modifié* (1). Il apporte 3 changements au texte rectifié : 1° il mentionne en l'article 106 les taxes de remplacement ; 2° il porte le recours possible de l'Etat ou de la commune à 60 % de leur part ; de sorte qu'en définitive, l'Etat ou la commune peuvent avoir à supporter jusqu'à 80 % de l'indemnité ; 3° il supprime dans l'article 109 cette disposition : « Les indemnités sont versées par l'Etat aux ayants droit dans le mois qui suit l'expertise acceptée ou le jugement en dernier ressort qui en a fixé le montant ».

Le 6 juin, après le vote de l'urgence, M. Touron, rapporteur, présente l'exposé de la législation actuelle (2). Il signale à nouveau les incohérences de la jurisprudence, les lacunes de la loi et la situation qu'elle fait aux communes reconnues responsables (3). Il signale le caractère de la proposition nouvelle qui se base sur l'idée de solidarité et sur celle de faute, qui constitue une transaction entre les partisans de la responsabilité de l'Etat

(1) Sénat, Doc. parl., 1911, annexe n° 94 rectifié bis.

(2) Sénat, Déb. parl., J. Off. du 7 juin, p. 593 et s.

(3) Allusion à Cluses.

et les défenseurs de la responsabilité de la commune.

M. Fessard déclare abandonner les amendements successifs et le contre-projet qu'il a présentés sur la question, en vue d'obtenir du Sénat le vote de la proposition transactionnelle qui lui est soumise.

M. de Selves demande qu'au cas où la municipalité a fait tout son devoir, la commune soit déchargée de toute responsabilité. Il advient très souvent que les troubles proviennent du fait d'étrangers ; la commune en souffre déjà, elle est lésée dans ses intérêts. On ne peut l'obliger à payer une seconde fois la rançon de ces événements.

Le rapporteur fait remarquer que ce raisonnement peut s'appliquer à l'Etat : quand il n'est pas en faute, pourquoi lui faire payer une part de l'indemnité ? C'est oublier que la loi se base sur la solidarité en même temps que sur la faute et que l'on cherche avant tout à assurer aux victimes la réparation de leurs pertes. D'ailleurs, les tribunaux peuvent se mouvoir dans de larges limites et n'infliger à la commune que 20 % de l'indemnité.

M. Jénouvrier s'associe aux protestations de M. de Selves et les formule en un amendement.

Le Sénat passe à la discussion des articles.

Sur l'article 106, M. Barbier demande que l'Etat ne contribue pas seulement au paiement de ces indemnités, mais encore à celui des frais de procédure amenés par l'action du particulier contre la commune.

Le texte de l'article 108 sera modifié en ce sens.

Sur son intervention, l'on ajoute un paragraphe à l'article 106, pour affirmer que c'est non seulement l'emprunt extraordinaire, mais encore la création des res-

sources destinées à en assurer le service que peut autoriser un décret en conseil d'Etat.

M. Jénouvrier retire l'amendement qu'il avait annoncé et qui tendait à laisser la réparation entière à la charge de l'Etat lorsque la commune n'aurait commis aucune faute.

M. Cornet demande que les victimes ne soient jamais indemnisées que des 2/3 du montant de leurs pertes. Il se fonde sur ce que les sinistrés sont souvent en partie coupables et responsables de l'émeute. Le rapporteur lui répond que l'article 109 permet alors à l'Etat et à la commune de recourir contre eux. M. Cornet retire son amendement.

L'on passe à la discussion de l'article 108. M. Caze-neuve y présente un amendement. L'on peut admettre, dit-il, que si les municipalités de Paris, Lyon, Marseille, ne font pas leur devoir, l'Etat puisse recourir contre ces communes dans les limites posées par l'article ; mais « lorsqu'il n'y aura pas lieu d'appliquer ce paragraphe de l'article 108 parce que ces grandes villes auront fait entièrement leur devoir, je demande que, sans qu'il soit besoin pour elles d'aller soit devant le conseil d'Etat, soit devant les tribunaux ordinaires, elles n'aient que 25 % à payer, les 75 % restants demeurant à la charge de l'Etat ».

M. Strauss présente un amendement plus net encore : il demande que pour ces villes la responsabilité de l'Etat soit intégralement substituée à celle des communes.

Après l'intervention du ministre des finances, qui s'oppose nettement à l'adoption de l'un ou de l'autre de ces amendements, ils sont tous deux repoussés.

L'article 108 est voté : non pas l'article 108 présenté par le rapport n° 94 rectifié bis, mais un article 108 mo-

difié sur plusieurs points. Son dernier paragraphe est ainsi conçu : « Les actions, tant principales qu'en garantie, seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire ».

L'ensemble de la proposition de loi est adopté.

Il est ainsi conçu :

« Article premier.

A partir de la promulgation de la présente loi, les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884 seront modifiés ainsi qu'il suit :

« ARTICLE 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte et par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Les dommages-intérêts et les frais dont la commune est responsable sont répartis, en vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes, sans autre exception que celles prévues à l'article 131, proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes.

« Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le quart du produit en principal des contributions directes et des taxes de remplacement réunis, le payement en sera effectué au moyen d'un emprunt qui sera remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue, chaque année, en vertu d'un rôle spécial établi comme il est dit au paragraphe précédent, et concurremment, dans les communes à octroi, par une majoration proportionnelle de vingt-cinq pour cent (25 %), au maximum, de toutes les taxes

d'octroi et taxes de remplacement existantes, au besoin prorogées à cet effet.

« Cet emprunt et la création des ressources destinées à en assurer le service et l'amortissement sont autorisés par décret en conseil d'Etat.

« Faute par la commune de prendre les mesures nécessaires pour le paiement des frais et dommages-intérêts mis à sa charge, dans le délai d'un mois à dater de la fixation et de la répartition définitives du montant de ces frais et dommages-intérêts, il y est procédé d'office par décret en conseil d'Etat dans les conditions ci-dessus spécifiées.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

« ARTICLE 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion fixée par les tribunaux civils.

« ARTICLE 108. — L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des dommages-intérêts et frais visés par l'article 106.

« Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs, par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à concurrence de soixante pour cent (60 %) des sommes mises à sa charge par le paragraphe précédent.

« Si, au contraire, et sous réserve de l'application du paragraphe précédent, la commune n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de préve-

nir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions.

« Les actions, tant principales qu'en garantie, seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire.

« ARTICLE 109. — L'Etat, la commune ou les communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou les complices du désordre ».

« Article 2.

« Les articles 106, 107, 108 et 109 sont applicables à la ville de Paris.

« *Disposition transitoire.*

« Les communes qui ont été déclarées responsables des dégâts et dommages visés par l'article 106 et qui ne se sont pas encore acquittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis à leur charge, sont autorisées à se libérer de leur dette ou pourront y être contraintes dans les conditions de l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, modifié par l'article 1^{er} de la présente loi.

« Les communes qui seront déclarées responsables des mêmes dégâts commis antérieurement à la promulgation de la présente loi bénéficieront de cette disposition transitoire ».

Le 9 juin 1911, cette proposition de loi est transmise à la Chambre (1).

Elle est renvoyée à la commission de l'administration générale, départementale et communale.

Celle-ci désigne comme rapporteur M. Morel (député de la Haute-Saône).

(1) Chambre, Doc. parl., 1911, annexe n° 1025.

Le 15, un *amendement* signé de MM. Andrieu, Guiraud, Simon, Durand, Gheusi, demande la substitution du texte suivant au troisième paragraphe de l'article 108 :

« Si, au contraire, et sous réserve de l'application du paragraphe précédent, la commune n'a pas, momentanément ou de façon permanente, la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, l'Etat sera seul tenu au paiement des dommages-intérêts et frais prévus à l'article 106 (1) ».

Le 16, M. Dejeante et 73 de ses collègues présentent l'*amendement* suivant :

« Les employeurs qui, pour leurs profits, auront déterminé des troubles, soit en abaissant les salaires ou par une insuffisante rémunération du travail, soit en portant atteinte aux lois consacrant les libertés syndicales et politiques, ainsi qu'à la dignité ou aux intérêts de ceux qu'ils emploient, n'auront droit à aucune indemnité de la part de l'Etat, des départements ou des communes pour les dégâts qu'ils auront subis du fait de ces troubles.

« Ils seront pécuniairement responsables des mesures de police que ces troubles auront nécessitées » (2).

Le premier amendement remet en question le principe même de la loi. Il renouvelle l'opposition de MM. de Selves et Jénouvrier et abandonne l'idée du risque social partagé. Cette idée était la base même de la transaction intervenue entre l'Etat et la commission.

(1) Chambre, Amendement à la proposition de loi relative à l'annexe n° 1.025, n° 1; 15 juin 1911.

(2) Amendement n° 2, 16 juin 1911.

Le second amendement est dangereux : il semble reconnaître à certains individus un droit à l'émeute. Il est inutile : la provocation de la victime diminue l'indemnité à laquelle elle a droit ou l'expose au recours de l'article 109. D'ailleurs, tout Français a droit à la protection de ses biens et de sa personne, même s'il commet une faute contre la société, à plus forte raison s'il ne fait qu'user de ses droits. Le gouvernement qui renierait ses devoirs envers lui, le placerait en état de légitime défense vis-à-vis de ses concitoyens.

Le texte de cet amendement laisse d'ailleurs place à l'arbitraire le plus dangereux.

L'un et l'autre semblent donc peu redoutables. Au mois de juin dernier la proposition de loi semblait avoir chance d'aboutir.

Le rapporteur lui était favorable.

Cependant, M. Morel est devenu sous-secrétaire d'Etat ; M. Frayssinet le remplace comme rapporteur. La commission d'administration, écartant les deux amendements, s'est prononcée en faveur du texte adopté par le Sénat.

Mais le souvenir des émeutes dernières s'affaiblit.

Il est probable que la Chambre n'adoptera pas, sans de sérieuses discussions, le texte proposé.

Ce qui semble de nature à lui déplaire le plus est l'obligation pour toute commune, même pour celle dont la municipalité a fait tout son devoir, de payer au moins les 20 centièmes de l'indemnité totale.

Tel est l'état de la question devant le Parlement.

Ce projet correspond assez bien à l'opinion publique (1).

(1) Voyez divers vœux récents : Union des Chambres syndicales

Les vœux les plus récents des *chambres de commerce* lui sont généralement favorables (1). Le congrès des chambres de commerce, tenu à Roubaix le 11 juillet 1911, s'est prononcé pour son adoption (2).

Cependant la chambre d'Arras le critique nettement et réclame l'adoption de la seule responsabilité de l'Etat (3). La chambre de Roubaix estime qu'au cas où la municipalité n'est pas en faute, l'Etat doit supporter le poids de l'indemnité totale (4).

Les représentants de *Paris* sont opposés à cette proposition de loi.

Le 10 juillet 1911, après un rapport de M. Massard, le conseil municipal de Paris a pris la délibération suivante :

« Le conseil émet le vœu : 1° que le texte sénatorial, modifiant les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884, qui ferait supporter à la ville de Paris, dont la police lui échappe, de 50 à 80 % des dommages-intérêts accordés aux victimes des crimes et délits visés par l'article 106, que ce texte soit rejeté ou amendé par la Chambre des députés ;

2° Que l'Etat qui, seul, a la direction des forces de

du Commerce et de l'Industrie de la Côte-d'Or, 12 juillet 1910. — Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, février 1910. — *Economiste français*, 20 août 1910 : conclusions de M. PAYEN. — Congrès de l'Association nationale des maires de France, 21 février 1911 ; réunion à Lille du 14 décembre 1911. — Union des syndicats patronaux de l'industrie textile, 11 juillet 1911. — Section industrielle de la Fédération des industriels et commerçants, 16 juin 1911.

(1) REIMS, Cf. *Journal des chambres de commerce* du 10 mai 1911. — SAINT-NAZAIRE, *Journal* du 25 mai. — FLERS, *Journal* du 10 juin.

(2) Sur rapport de M. Jourdain.

(3) *Journal des chambres de commerce* du 25 novembre 1911.

(4) Séance du 12 mai 1911.

police et la responsabilité des mesures de sécurité à Paris, supporte, seul, la charge des indemnités dont la collectivité peut être déclarée responsable ;

3° Que les victimes des troubles, survenus à la suite des incidents du quartier latin et de l'affaire Ferrer, voient enfin leurs réclamations admises et soient indemnisées par l'Etat. »

Le conseil a, par la même occasion, adopté un vœu de M. Alpy, conçu dans un ordre d'idées semblable (1).

La chambre syndicale des propriétés immobilières de Lyon, qui agitait encore la question au 14^e congrès de la propriété bâtie (Angers, 17 mai 1910), semble plus disposée à admettre le texte du Sénat (2).

SECTION II. — Critique.

Nous ne voulons point discuter ici le *principe* de la responsabilité conjointe de l'Etat et de la commune, mais nous devons signaler que cette proposition de loi l'exprime d'une façon défectueuse.

Ce projet se ressent des influences diverses qui se sont manifestées lors de son élaboration. C'est une *transaction* entre les partisans du système de la faute et ceux du système de la solidarité, entre les adversaires de la responsabilité de l'Etat et ceux de la responsabilité des communes.

Il se ressent encore d'une *fâcheuse méthode de travail*. Au lieu d'envisager de front la question et de la ré-

(1) Rapport Massard, le 30 juin 1911, imp. n° 50 de 1911. — Procès-verbal de la séance du 10 juillet, p. 1.513 et s. — Vœux 752 et 753.

(2) *Bulletin* n° 389, juin, juillet 1911, p. 2 et 3. Cf. vœu de l'Union des chambres syndicales lyonnaises, 9 novembre 1910.

soudre nettement, la commission l'a réduite à la réforme de quatre articles de la loi municipale. La question déborde ce cadre trop étroit.

La loi pose, en l'article 106, le principe de la responsabilité communale. Ce n'est qu'en l'article 108 qu'elle parle de la « contribution de l'Etat ». Et pourtant elle les place sur un pied d'égalité complète. C'est illogique.

Il faut regretter que l'Etat ne garantisse pas le paiement de la part d'indemnité qui incombe à la commune. Les tribunaux détermineront rapidement le montant de cette quote-part, le dernier paragraphe de l'article 108 permet de l'espérer ; mais ce n'est qu'un mois après la répartition définitive de l'indemnité que le conseil d'Etat pourra prendre des mesures pour forcer la commune à s'exécuter.

Le § 3 de l'article 108 permet à la commune qui a pris toutes les mesures en son pouvoir de recourir contre l'Etat pour 60 % des sommes mises à sa charge. S'appliquera-t-il au cas où l'on ne peut reprocher aucune faute aux représentants de l'Etat ? Ce serait contraire à l'idée du risque social partagé également entre la commune et l'Etat, au § 1^{er} de ce même article 108.

Le recours contre les municipalités, les associations ou les tiers, auteurs et complices des désordres, reste aussi rigide que sous la loi de 1884.

Des doutes peuvent encore s'élever concernant le recours contre le sinistré, et l'irresponsabilité de l'Etat et de la commune au cas de guerre civile.

Enfin, la question de la contribution du sinistré à l'imposition extraordinaire établie par la commune, reçoit, d'après ce texte, la solution inverse de celle qu'il a l'intention de donner.

« Les dommages-intérêts et les frais, dit-il, sont répartis... entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes, *sans autre exception que celles prévues à l'article 131.* »

Et M. Touron, dans son rapport, puis dans la discussion au Sénat, s'explique ainsi : un arrêt du conseil d'Etat (1) a repoussé l'application de cet article 131. Il convient donc de la prescrire.

Mais, si le conseil d'Etat a refusé d'exempter du rôle extraordinaire la victime même, c'est qu'il estime que l'article 131 l'exempte des frais et dommages accessoires résultant du fait du procès, mais non de la condamnation principale.

Le nouvel article 106, en rappelant qu'il ne faut faire d'autre exception que celle prévue par l'article 131, consacre donc le résultat auquel aboutit cette jurisprudence (2).

(1) 23 décembre 1910. Cf. *supra*, p. 223.

(2) Cette erreur vient d'être signalée par M. GROUSSAU à la commission de la Chambre. La commission a reconnu qu'il ne suffisait pas de faire un renvoi à l'article 131 pour aboutir au résultat voulu. Une formule précise lui sera soumise par M. FRAYSSINET, avant le dépôt de son rapport.

TROISIÈME PARTIE

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Nous avons examiné l'état de notre législation, nous avons relevé ses faiblesses, nous avons rappelé les efforts tentés pour la réformer ?

Comment résoudre ce problème ? Faut-il baser la loi sur la responsabilité de la commune, sur la responsabilité de l'Etat, sur leur responsabilité conjointe ou faut-il repousser toute idée de responsabilité collective ? La question est complexe ; les efforts tentés pour la résoudre témoignent de ses difficultés.

Nous voudrions examiner séparément chacune des solutions proposées, son fondement, ses avantages, ses faiblesses ; mais ce travail retiendrait trop longtemps notre attention. Nous allons présenter le système qui nous semble le plus juste et le plus efficace : la *responsabilité de l'Etat*. Nous croyons que l'Etat doit être responsable pécuniairement des dégâts causés par des attroupements ; la loi doit, par ailleurs, lui ménager un *recours limité* contre les communes dont la municipalité se montre incapable ou négligente, comme elle doit faciliter son recours contre les auteurs et complices du désordre.

La responsabilité de l'Etat semble l'aboutissement fatal de notre législation. Proposée très incidemment et

très subsidiairement en 1884, cette idée a fait de rapides *progrès*. Sous la pression de l'opinion publique et de l'opinion parlementaire, le gouvernement, défenseur opiniâtre des privilèges de l'Etat, a lui-même dû admettre cette responsabilité à titre subsidiaire, au cas de faute lourde de ses agents ; c'était en 1904. Il admet aujourd'hui la responsabilité conjointe de l'Etat et de la commune en dehors de toute faute.

C'est l'heureux privilège des propositions de loi de rajeunir parfois sous l'influence du temps.

Cette solution se heurte à de sérieuses *objections*, mais ses *avantages* sont trop évidents, son *fondement* est trop sûr, pour qu'elle ne s'impose pas à nos législateurs.

TITRE I

Objections opposées.

L'on a présenté contre la responsabilité de l'Etat, en notre matière, des arguments très divers. Nous n'en retiendrons que les quatre principaux : *l'irresponsabilité de la puissance publique*, la *séparation des pouvoirs*, l'intérêt du *Trésor* et l'importance des *libertés communales*.

CHAPITRE PREMIER

IRRESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

§ 1. — *Objection.*

« Cette responsabilité qu'on veut établir est contraire à ce principe de notre droit public qui décide que l'Etat, lorsqu'il accomplit un *acte de souveraineté*, un acte de gouvernement — et tel est bien le caractère des actes de haute police — est pécuniairement irresponsable ». C'est ainsi que s'exprimait en 1904 le commissaire du gouvernement (1). Et le 10 juillet 1906, il répétait : « Nous sommes en présence d'actes de gouvernement, d'actes accomplis par l'Etat en vertu de son droit de souveraineté, et jusqu'à ce jour l'Etat, pour ces sortes d'actes, n'a jamais été reconnu responsable » (2).

L'irresponsabilité de l'Etat en matière d'actes de puissance publique était, en effet, généralement admise jusqu'à ces dernières années. Or, la police est, au suprême chef, un acte administratif de puissance publique (3). Le conseil d'Etat refuse donc d'admettre ici la responsabilité de l'Etat, comme il refuse de l'ad-

(1) Sénat, Déb. parl., 1904, *J. Off.* du 4 juin, p. 490.

(2) Sénat, Déb. parl., 1906, *J. Off.* du 11 juillet, p. 777.

(3) Cf. BLARVOET, *L'individu contre la police*, *Rev. gén. d'adm.*, 1909, III, p. 5 et s.

mettre pour les actes diplomatiques, pour les actes législatifs et pour les actes juridictionnels.

§ 2. — *Portée de cette objection.*

Cependant il importe de ne pas s'exagérer la portée de cette objection.

Elle n'a de valeur que si l'on fonde la responsabilité de l'Etat sur la faute de ses représentants. Si on la base sur une idée de solidarité, elle n'est plus susceptible de s'appliquer ici.

Si l'on fonde la responsabilité de l'Etat sur la mauvaise organisation ou le mauvais fonctionnement de sa police, l'étendue de cette objection est encore limitée. Un arrêté de police semble bien un acte administratif de puissance publique, c'est un acte de commandement qui s'impose juridiquement par la volonté unilatérale de l'administrateur, mais les mesures d'ordre prises à l'occasion d'un attroupement échappent peut-être au domaine de la souveraineté pour rentrer dans celui des services publics. « Dans bien des hypothèses où l'on se croirait au premier abord uniquement dans une situation d'autorité, en face d'une puissance publique irresponsable parce qu'elle prend une simple décision exécutoire, on découvre que le fait dommageable peut se rattacher à l'exécution d'un service public ou d'une opération administrative qui accompagne la décision exécutoire... Cette juxtaposition continue de la voie de gestion à la voie d'autorité doit être observée avec soin dans les matières de police... En effet, il y a autre chose dans les matières de police que l'exercice du pouvoir réglementaire, il y a l'exécu-

tion des services d'ordre, c'est-à-dire qu'il y a de la gestion, et déjà des décisions sont venues reconnaître la responsabilité de l'Etat dans ces hypothèses (1) ».

§ 3. — *Valeur de cette objection.*

Cette théorie de la souveraineté s'explique par l'histoire de notre civilisation. A la conception du prince, telle que l'avait créée le droit public *romain*, sont venues se joindre l'idée *féodale* du monarque, suzerain universel — le pouvoir est alors patrimonial, le roi est le propriétaire des biens de ses vassaux qui n'en possèdent que le domaine utile — et l'idée *chrétienne* du roi, élu de Dieu — le souverain est alors le représentant de la divinité sur la terre, de cette mission divine découle une présomption d'infailibilité, c'est la doctrine de la monarchie absolue de droit divin qui trouvera dans Bossuet son théoricien définitif.

« La Révolution française a changé le titulaire de la souveraineté ; elle appartenait au roi, elle l'a transportée à la nation ; malheureusement... la souveraineté n'a pas changé de nature, de telle sorte qu'à la souveraineté personnelle on a substitué une souveraineté anonyme, avec le même caractère d'absolutisme et, par conséquent, de tyrannie. Herbert Spencer a admirablement défini le changement qui s'est opéré, quand il a dit : « La grande superstition de la politique d'autrefois, c'était le droit divin des rois : la grande superstition de la politique d'aujourd'hui, c'est le droit divin des parlements. L'huile d'onction, semble-t-il, a glissé sans

(1) HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 1907, p. 489 et s. — Comp. PERRINJAQUET, *op. cit.*, p. 208 et s. — MARCQ, *op. cit.*, p. 24 et s.

qu'on y prenne garde, d'une seule tête sur celles d'un grand nombre, les consacrant eux et leurs décrets » (1).

Mais l'on s'aperçoit aujourd'hui de la *fausseté* de cette conception. L'Etat n'est qu'un fait, la puissance publique, une nécessité de l'heure présente. Pour la sauvegarde des intérêts collectifs des gouvernés, il faut que l'Etat soit armé du droit de leur donner des ordres ; cela ne signifie pas que dans l'exercice de ses fonctions, l'Etat, investi de la puissance publique, soit irresponsable de ses actes.

Sans doute, il faut distinguer la souveraineté nationale de la puissance du gouvernement, mais il faut justement empêcher ce dernier de l'escamoter à son profit. L'irresponsabilité de la puissance publique est contraire aux principes de l'équité et aux nécessités d'un régime démocratique. La tyrannie de la foule, fût-elle la tyrannie d'une majorité, est aussi exécrable que toute autre.

« Dans la lutte ardente qu'ils ont livrée pour la conquête de la liberté, les Français ont commis une erreur grave, source de déceptions dont il est à craindre que la série ne soit pas épuisée. Leur premier et plus vigoureux effort a été dirigé vers cet objet dont la réalisation considérée comme essentielle a été vite tenue pour suffisante : la substitution de la souveraineté nationale à la souveraineté des rois fondée sur le prétendu droit divin...

Habitué que nous sommes à raisonner vite et à nous contenter d'apparences, nous nous sommes dit qu'un peuple ne pouvait pas être libre s'il ne choisissait pas

(1) VILLEY, *La souveraineté nationale*, *Rev. du droit public*, t. XXI, 1904, p. 5.

lui-même ses gouvernants, et qu'inversement un peuple qui désigne ceux qui lui feront la loi ne pouvait pas n'être pas un peuple libre. C'est en quoi nous avons été dupes d'une double illusion.

L'expérience et la raison démontrent que le choix des gouvernants n'a qu'une importance secondaire. Que les chefs tiennent leur autorité de la tradition ou des suffrages populaires, la liberté sera la même si cette autorité est strictement limitée à ce qu'exige le maintien de la communauté » (1).

Le législateur a déjà fait céder ce principe d'irresponsabilité en plusieurs hypothèses. Les lois des 8 juillet 1895 et 1^{er} mars 1899 assurent la réparation des erreurs judiciaires en matière criminelle. La loi du 20 juin 1899 sur la responsabilité des accidents survenus dans les établissements publics d'enseignement, la loi du 17 avril 1901 relative aux dommages causés par des exercices de tir, la loi du 12 juillet 1895 sur la responsabilité postale manifestent la même tendance.

Le 30 septembre 1911, le garde des sceaux a fait approuver au conseil des ministres un projet de loi organisant la responsabilité des magistrats, des officiers de police judiciaire et des agents de la force publique en cas d'arrestation, de détention et de perquisition illégales (2).

Le 8 décembre 1911, M. de Rosambo a déposé une proposition de loi instituant la responsabilité pécuniaire des préfets pour fautes lourdes professionnelles.

(1) Préface de H. BERTHELEMY, p. 2 et 3, à l' « *Essai sur le gouvernement local en Angleterre*, par EDWARD JENKS », 1902.

(2) Comp. ROLLAND, *Réparations dues aux particuliers en cas d'arrestation arbitraire*, *Rev. du droit public*, 1909, t. XXVI, p. 723 et s.

Le 26 décembre 1911, l'on a distribué à la Chambre une proposition de loi de M. Marc Réville, tendant à indemniser les prévenus acquittés ou bénéficiant d'un non-lieu.

La loi du 20 juillet 1909, sur l'emploi de la céruse, a donné lieu à de vives discussions sur la responsabilité de l'Etat à raison du préjudice causé par les réformes législatives (1).

La *jurisprudence* accentue ce mouvement. Au cours de ces dernières années, le conseil d'Etat a considérablement augmenté les cas de responsabilité. Il a pris pour base de son système l'idée générale que tout dommage contraire à l'équité doit être réparé par une indemnité. « Il admet, — notamment depuis un arrêt du 10 janvier 1905, affaire Grecco — que le patrimoine administratif de l'Etat peut être appelé à payer une indemnité aux individus victimes du mauvais fonctionnement du service public de police » (2).

La *doctrine* devance ce mouvement. L'irresponsabilité de la puissance publique est examinée et repoussée par la plupart des auteurs (3).

(1) Comp. *Rev. du droit public*, 1907, p. 92; 1908, p. 58; 1909, p. 750.

(2) JEZE, *De la responsabilité des patrimoines administratifs*, *Rev. du droit public*, 1910, t. XXVII, p. 72 et s. — Comp. CONS. D'ETAT, 3 février 1911, *Gazette des Tribunaux*, 11 mars 1911. — RABANY, *Rev. gén. d'adm.*, 1911, t. II, p. 306 et s.

(3) Cf. MARQ, *op. cit.*, p. 13, 23, etc. — COMBOTHECRA, *La conception de la souveraineté*, *Rev. du droit public*, 1897, p. 241 et s. — DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, 1908. — SOURDOIS, *De l'évolution, du fondement et de l'étendue de la responsabilité de l'Etat agissant dans l'exercice de la puissance publique*, 1908, p. 41, 79, etc. — LECUYER, *De la responsabilité des patrimoines administratifs*, thèse, 1908. — PICOT, *Responsabilité de l'Etat du fait de ses préposés*, thèse, 1900, p. 34 et s. — LE ROUX,

L'on ne doit donc nullement s'effrayer de consacrer la responsabilité de l'Etat en un cas où il exerce la puissance publique.

Responsabilité de l'Etat considéré comme puissance publique, thèse, 1909, p. 17 et s. — BERTHELEMY, Préface à JENKS, *loc. cit.* ; Préface au droit administratif allemand de OTTO MAYER, traduction 1903 ; *De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative*, *Rev. du droit public*, 1904, p. 209 et s. — TIRARD, *De la responsabilité de la puissance publique*, 1906, p. 79 et s., 173 et s. — LEFOURNIER, *De la responsabilité de l'Etat considéré comme puissance publique à l'égard des tiers*, *Rev. gén. d'adm.*, 1894, II, p. 257. — BAZILLE, *De la responsabilité pécuniaire de l'Etat par le fait de ses agents*, *Rev. gén. d'adm.*, 1880, t. III, p. 22. — DAILLY, *De la responsabilité des personnes morales publiques à raison des actes de leurs agents*, thèse, 1905, p. 122 et s. — LOUIS LE FUR, *La souveraineté et le droit*, *Rev. du droit public*, t. XXV, 1908, p. 389 et s. — TEISSIER, *op. cit.*, nos 9, 37, 147, etc., etc.

CHAPITRE II

SÉPARATION DES POUVOIRS

§ 1. — *Objection.*

Admettre la responsabilité de l'Etat en matière de police « conduirait à porter atteinte à un autre principe encore plus essentiel de notre droit public, le principe de la séparation des pouvoirs. S'il est possible, en effet, d'admettre que des tribunaux *judiciaires* puissent apprécier une faute imputée à une commune, il n'en saurait être de même lorsque l'Etat est en cause. Les représentants des communes ont une autorité qui leur est propre, mais les fonctionnaires, les agents de l'Etat sont hiérarchisés ; ils dépendent médiatement ou immédiatement des ministres, qui, eux, sont responsables devant le parlement. Et alors il pourrait se produire... que le gouvernement, pour les mêmes faits, fût condamné par un tribunal judiciaire et absous au même moment par le parlement... Les tribunaux *administratifs* eux-mêmes ne sont pas faits pour connaître des actes de gouvernement. Ils ne peuvent connaître que des actes administratifs, et, je le répète, ce n'est pas un acte administratif que fait le gouvernement ou son représentant quand il s'efforce de réprimer l'émeute avec plus ou moins de succès, c'est un acte de *gouvernement*, un acte de puis-

sance publique, et le seul tribunal compétent pour apprécier ces actes sous le régime parlementaire, c'est le parlement » (1).

§ 2. — *Portée de cette objection.*

Cette objection est manifestement exagérée. A supposer que la question de la faute d'un représentant de l'Etat se posât devant le tribunal, ce serait dans les mêmes conditions que se pose actuellement la question de la faute des autorités municipales. On a pu discuter sur le caractère normal ou exceptionnel de la compétence que donnent aux tribunaux judiciaires les articles 106 à 109 ; mais, en fait, les seules fautes qui aient été discutées en justice, sont des fautes négatives, consistant, de la part du maire, à manquer de sang-froid ou de tact, à ne pas user de son autorité morale ou de ses pouvoirs de réquisition.

Serait-il dangereux pour l'Etat que les tribunaux fussent juges des mêmes fautes commises par les préfets ? Il semble bien que non.

Au reste, l'on peut se fier à la sagesse des tribunaux et à la vigilance du ministère public.

§ 3. — *Valeur de cette objection.*

Cette objection ne peut donc avoir grande portée.

Elle n'a aucune valeur contre la thèse que nous défendons. Si l'on place à la base de la loi la responsabilité de l'Etat, il n'y aura jamais lieu d'apprécier ses

(1) Discours de M. BRUMAN, commissaire du gouvernement, Sénat, Déb. parl., 1904, *J. Off.* du 4 juin, p. 490.

fautes, puisque sa responsabilité en sera indépendante.

Tout au plus, s'il exerce un recours contre la commune aura-t-on à apprécier la façon dont les autorités municipales se sont comportées.

Cette appréciation se fait constamment sous le régime des articles 106 à 109.

CHAPITRE III

ARGUMENT FISCAL

§ 1. — *Objection.*

Le recours que pourra exercer l'Etat contre la commune, quand il sera couronné de succès, sera limité à un pourcentage des contributions de cette commune.

Admettre le principe de la responsabilité de l'Etat c'est exposer le Trésor public à des charges redoutables qu'on ne peut chiffrer à l'avance.

§ 2. — *Portée de cette objection.*

Il faut écarter l'hypothèse des troubles de *Paris, Lyon et Marseille*, c'est-à-dire des villes où ils sont le plus fréquents.

L'Etat en indemnise généralement les sinistrés par des lois spéciales. Certes ce sont là des actes de générosité facultatifs, mais ils sont inspirés par une heureuse politique en même temps que par un sentiment de solidarité ; il est donc probable que, le cas échéant, le législateur interviendrait encore de la même façon (1).

Il serait, d'ailleurs, désirable que la loi facilitât le re-

(1) Cf. lois du 6 septembre 1871. — 7 avril 1873. — 28 juillet 1874. — 26 juillet 1892. — 8 août 1893. — 4 décembre 1896. — 27 mars 1899.

cours de l'Etat contre les auteurs et complices du désordre.

§ 3. — *Valeur de cette objection.*

Imposer cette charge aux communes, ce ne serait que déplacer le fardeau en le rendant plus pénible, les ressources financières des communes étant moins élastiques que celles de l'Etat.

En laisser supporter le poids aux sinistrés, c'est rendre l'injustice du malheur d'autant plus criante qu'elle se répartit sur moins de personnes.

L'Etat secourt fréquemment les infortunes imméritées en des hypothèses où les dommages sont indépendants de son action : le 20 décembre 1910, encore, une loi portait ouverture d'un crédit de 5 millions pour allocations extraordinaires en faveur des viticulteurs. Par ses lois d'assurance et de prévoyance sociale, il assume des charges qui lui sont étrangères.

Il n'est que normal qu'il supporte la charge de sinistres dont il est généralement responsable, d'une façon plus ou moins directe.

Ces dépenses ne seront probablement pas considérables. Si l'application de la loi devenait fréquente, si des émeutes répétées mettaient en jeu la responsabilité de l'Etat, un pareil fait indiquerait une situation anormale et nécessiterait des remèdes énergiques.

Il est d'ailleurs possible de limiter ces charges : l'hypothèse de la guerre civile peut, notamment, être réservée.

CHAPITRE IV

LIBERTÉS COMMUNALES

§ 1. — *Objection.*

« Là où est la responsabilité, là doit être le pouvoir. Il s'ensuit que l'Etat ne manquera pas demain, quand vous l'aurez déclaré responsable partout et toujours, de dire aux communes que puisqu'il a la responsabilité, il faut qu'il ait aussi la direction, et que, dorénavant, la police devra partout lui appartenir... Que deviendra la vie municipale quand l'Etat aura fait main basse, pour sa sauvegarde, sur la direction de toutes les polices locales ? » (1)

C'est sur cette objection qu'insistait M. Berthélemy, au lendemain de l'affaire de Cluses. Tandis que certains demandaient l'abrogation de la responsabilité communale et s'indignaient des charges qu'elle impose, il leur répondait : « La décentralisation nous est trop précieuse pour que nous abandonnions, de gaîté de cœur, une liberté qu'on tenait jadis pour définitivement conquise. Les communes s'administrent aujourd'hui par leurs élus, et c'est à l'élu de ces élus qu'incombe la fonction de maintenir l'ordre. Que le gouvernement nous laisse

(1) M. GOURJU, rapporteur, 8 juin 1906. Sénat, Déb. parl., *J. Off.* du 9 juin, p. 663.

faire, ont dit les représentants des communes, et nous répondons de tout ! Ne voyez-vous pas que c'est compromettre cette liberté que proposer aujourd'hui qu'ils ne répondent plus de rien » (1) ?

§ 2. — *Portée de cette objection.*

La police municipale est déjà, *en droit*, sous la dépendance du gouvernement : nous verrons bientôt dans quelle mesure.

En fait, sitôt qu'une émeute est à craindre, on voit accourir sous-préfet, préfet, secrétaire du ministre, ministre même. Les gendarmes du voisinage, puis ceux des départements les plus reculés, puis des troupes d'infanterie et de cavalerie sont successivement envoyés sur les lieux par les autorités supérieures. Un commissaire est délégué spécialement et prend en main la direction de la police. Le rôle du maire est des plus restreints.

Les désordres ne se localisent généralement pas à une commune, de telle sorte qu'une organisation générale est nécessaire dans la *région* troublée.

§ 3. — *Valeur de cette objection.*

Notre solution ne désintéresserait pas la *commune* de l'ordre : elle l'exposerait à un recours de l'Etat.

L'*Etat* se priverait de la possibilité d'exercer ce recours en enlevant au maire sa liberté d'action.

Au cas où l'émeute devient très sérieuse, il est juste

(1) BERTHELEMY, Lettre sur la responsabilité civile des communes. *Annales municipales*, octobre 1908, p. 45.

d'ailleurs que l'Etat intervienne. Il ne s'agit plus d'un intérêt communal, *l'intérêt général* est en jeu.

L'on ne peut méconnaître pourtant la valeur de cette objection. Il est certain que l'Etat pourrait s'autoriser de sa responsabilité pour intervenir fréquemment dans la police municipale.

Nous devons signaler sur ce point, quoiqu'elle ne soit pas nôtre, une opinion fort répandue aujourd'hui.

En 1892, à la suite d'actes d'insoumission de plusieurs municipalités, le journal *le Temps*, dans une série d'articles intitulés « la police en province » (n^{os} des 19 août, 17, 18, 20, 24, 25 décembre 1892), déclarait qu'il devenait indispensable de retirer aux communes la direction de leur police.

Il est certain qu'une police d'Etat se manifesterait par une meilleure utilisation des forces, une plus grande unité de direction, un meilleur recrutement, en somme par une sécurité plus complète. La *police* municipale manque d'éducation spéciale, de cohésion et de contact avec le pouvoir central. Les agents trop connus dans les localités n'y peuvent exercer les fonctions de police secrète.

Les *magistrats* municipaux sont parfois détournés de leur devoir par le souci d'éviter le mécontentement de leurs électeurs. Ils sont trop mêlés aux passions locales pour garder une impartialité complète (1).

(1) Nous en avons cité des exemples : MÉRÜ, ESTAGEL, etc. En 1892, à l'occasion des attentats anarchistes, plusieurs municipalités refusèrent leur concours aux recherches de la police. La même année, le maire de Montluçon, ville d'environ 20.000 habitants, réduisait à deux le nombre des agents de police (*Journal le Temps*, 19 août 1892). — De 1881 à 1900, il y a eu un effectif moyen de 20.900 gendarmes et de 32.050 gardes champêtres ; la moyenne annuelle des procès-

On peut envisager la police comme une *attribution propre de l'Etat*, déléguée aux municipalités. Il est très difficile, d'ailleurs, de séparer la police locale de la police générale.

Un sérieux mouvement de centralisation et de concentration se dessine en *législation*. En matière de police rurale (lois du 7 juillet 1887 et 21 juin 1898), de police sanitaire (lois des 21 juillet 1881, 21 juin 1898, 15 février 1902), en présence d'une épidémie dans les écoles publiques ou privées (décret du 18 janvier 1893), le maire se voit imposer des devoirs très précis qu'il exerce sous la surveillance du préfet qui peut toujours se substituer à lui, en cas de besoin. En 1893, à la suite des attentats anarchistes, on a multiplié les postes de commissaires spéciaux et élargi la sphère territoriale de leurs attributions. Un décret du 10 mars 1906 a fait passer des préfets au chef de l'Etat la nomination de tous les commissaires de police. Un décret du 30 décembre 1907 a institué, pour venir en aide à l'autorité judiciaire dans la recherche des délits et des crimes, 12 brigades mobiles comprenant des commissaires, agents et inspecteurs de police, sous l'autorité d'un commissaire divisionnaire (1). Une loi du 30 août 1908 enlève au maire de Marseille, pour la conférer au préfet des Bouches-du-Rhône, la police municipale.

Les auteurs sont très divisés sur cette question (2).

verbaux dressés a été de 248.125 par la gendarmerie, 7.951 par les gardes champêtres : moins d'un quart de procès-verbal par an pour chacun d'eux ! (DESBATS, *Etude sur la réorganisation de la police rurale*, *Rev. gén. d'adm.*, 1910, I, 129 et s.).

(1) Cf. décret portant réorganisation de la police mobile, 31 août 1911, *J. Off.* du 5 septembre.

(2) V. en sens divers : MORGAND, *La loi municipale*, 1885, t. II, p.

M. Berthélemy a nettement posé les *termes du problème* : « Devons-nous considérer la police comme la tâche de l'Etat ou comme celle des pouvoirs municipaux ? En France, il y a des partisans des deux systèmes. Ceux qui tiennent plus à la sécurité qu'à la liberté voudraient attribuer tous les pouvoirs à l'Etat. Ceux qui préfèrent la liberté à la sécurité, et j'en suis, sont d'un avis contraire » (1).

Des diverses objections que soulève l'admission de la responsabilité de l'Etat, nous ne devons retenir que celle tirée des libertés communales ; nous ne croyons pas qu'elle puisse contre-balancer les avantages que comporte cette solution.

18 et s. — BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 1885, t. I, p. 43. — MAURICE BLOCK, *La police et l'autorité municipale*, *Rev. politique et parlementaire*, sept. 1894. — SPIRE, *op. cit.*, p. 221. — PELATANT, *De l'organisation de la police*, thèse, 1899, p. 253 et s. — BERTHELEMY, *op. cit.*, p. 206, en note. — DUGUIT, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903, p. 717. — BARTHELEMY, *Les tendances de la législation sur l'organisation administrative*, *Rev. du droit public*, 1909, p. 114. — POLITIS, *Pouvoirs des maires touchant le personnel de la police*, rapport au premier congrès des sciences administratives, 1910, 1, 2, 1. — LOUIS BARTHOUSSE, *Ministère de l'intérieur*, *Revue hebdomadaire*, 29 avril 1911. — VEL-DURAND, *La force publique et sa mise en mouvement*, *Rev. du droit public*, 1905, t. XXII, p. 40 et s. — CHARDON, *L'administration de la France*, 1908, p. 187 et 205.

(1) Cf. la très intéressante discussion de cette question : « Police des villes et des campagnes ; protection des personnes et des biens ». 1^{er} Congrès des sciences administratives, 5^e volume, p. 22 et s.

TITRE II

CHAPITRE UNIQUE

AVANTAGES DE CETTE SOLUTION

L'avantage le plus évident que présente la responsabilité de l'Etat, est la *sécurité* qu'elle donne à tout citoyen. Le sinistré n'a plus à établir la faute des autorités municipales, ni des autorités supérieures; il est certain de se voir indemniser de ses pertes. La seule contestation qui puisse s'élever entre l'Etat et lui concerne le montant de l'indemnité. C'est une question de fait qui se pose assez simplement, assez brutalement pour qu'on puisse espérer la voir se régler rapidement. Le sinistré est, d'autre part, certain de recevoir le montant de cette indemnité ; il ne risque plus de se trouver en face d'un insolvable.

La question du *recours de l'Etat contre la commune* en est indépendante. Elle se présente par là beaucoup plus nettement. L'on peut, sans soulever aucune critique, en remettre l'appréciation aux tribunaux administratifs.

Les communes subissent des condamnations *proportionnées* à leurs fautes. Elles ne sont plus exposées à

supporter des charges énormes pour des fautes discutables. Les tribunaux peuvent se prononcer en toute équité.

Loin d'être pour les *maires* un motif de renier leurs devoirs et de s'en décharger sur les agents du gouvernement, ce système les incite à éviter toute faute pour échapper à tout recours. D'autant plus que le tribunal pourra, pour leur légère faute, leur infliger une légère condamnation, tandis qu'aujourd'hui il répugne à rendre la commune responsable lorsque cette responsabilité est pesante et la faute légère.

Les *habitants* seront d'autant moins enclins à participer aux désordres qu'ils craindront des recours plus fréquents. L'Etat jouira d'une plus grande indépendance pour les exercer que l'élu de la population troublée.

L'Etat ne pourra plus se désintéresser du maintien de l'ordre.

Une plus grande *coordination* des efforts s'imposera à toutes les autorités.

Par ailleurs, il sera intéressant de constater les résultats de la politique du gouvernement, il sera moral de la voir *sanctionner*.

Toute solution qui soumettrait l'application d'une responsabilité collective, responsabilité communale ou responsabilité de l'Etat, à la *preuve d'une faute*, encourrait les reproches que nous avons adressés à la loi de 1884. Elle laisserait subsister une atmosphère d'insécurité aussi nuisible aux intérêts généraux du pays qu'aux besoins des particuliers. C'est une grande force pour une nation que d'assurer le respect des droits de ses citoyens. C'est un amoindrissement de sa vigueur morale que de laisser soupçonner d'injustice ses institutions. Or, n'est-il pas injuste que de deux particuliers ruinés par deux

émeutes semblables, l'un obtienne une indemnité parce que son maire, parfois son élu, a commis une faute légère, tandis que l'autre ne peut exercer aucun recours utile ? (1).

Par ailleurs, la responsabilité *communale* ne doit pas être érigée en principe. Elle ne répond plus à la théorie de la faute, ni à celle de la solidarité, nous espérons le montrer tout à l'heure. Les condamnations qu'elle fait peser sur les communes ne sont nullement proportionnées à leurs fautes. Elles aboutissent parfois à leur insolvabilité. Les principales victimes des émeutes sont précisément ceux qui y paient la majeure partie des contributions ; ils recevront bien comme victimes l'indemnité qui leur aura été allouée, mais, en fin de compte, ils en supporteront la charge.

Par dessus tout, cette responsabilité repose sur une fiction erronée. L'on présume que le maire exprime par sa faute la faute des habitants, qu'il traduit par ses actes leurs tendances. C'est déjà contestable. L'on estime, de plus, que la contribution extraordinaire qui résultera de la responsabilité communale atteindra ces habitants coupables. C'est une erreur manifeste. Ceux qu'elle atteint sont les gens qui ont pour l'émeute la répulsion la plus forte, ce sont ceux qui peuvent y perdre le plus et y gagner le moins.

Cette responsabilité communale doit, forcément, s'accompagner d'un recours contre l'Etat au cas de faute de ses agents. C'est aujourd'hui reconnu. L'on se

(1) Des difficultés que rencontrerait la victime à établir la faute de la commune, et surtout celle de l'Etat, nous dirons quelques mots tout à l'heure.

heurte alors à des débats dangereux pour l'autorité gouvernementale (1).

L'on ne peut songer à faire de la commune la caution de l'Etat, le sinistré doit attendre la fin de ces débats.

Il éprouve encore de plus grandes difficultés à recouvrer contre la commune le montant de la condamnation.

Les faits ont assez montré que le but de la loi n'était pas atteint : les maires ne redoutent pas pour leurs communes les conséquences de leurs fautes (2).

Par la responsabilité communale, dit-on, la loi intéresse à l'ordre les habitants. Croit-on que les citoyens vont intervenir pour réprimer l'émeute, en vue d'éviter une contribution exceptionnelle ? Certes, non ; on ne peut compter sur les gros contribuables pour descendre dans la rue et enlever les barricades. Par contre, les recours laissés à la commune contre les auteurs et complices du désordre ne sont pas exercés, et les habitants ne craignent pas de prendre part aux troubles, comme ils le craindraient si l'Etat exerçait ces recours.

La solution qui consiste à admettre la *responsabilité conjointe* de l'Etat et des communes est une solution hybride ; elle présente des défauts moins graves, mais elle mérite presque toutes les critiques que nous avons adressées à chacune des solutions possibles. Elle échappe à toute logique et ne peut se fonder sur aucun principe.

Nous croyons la responsabilité de l'Etat plus pratique, nous allons essayer de montrer qu'elle est mieux justifiée.

(1) Le maire d'une petite commune aurait-il pratiquement l'indépendance nécessaire pour plaider que son préfet a commis une faute lourde dans l'exercice de ses fonctions de police ?

(2) Aux exemples déjà cités, ajoutez les démissions des municipalités du Midi en 1907, celles des municipalités du département de l'Aube en 1911.

TITRE III

Fondement.

Les premières propositions de loi demandant la responsabilité de l'Etat se réclamaient de la solidarité nationale. Depuis lors, bien des principes ont été invoqués pour lui servir de base. Nous les examinerons rapidement, mais après avoir étudié celui qui nous semble le seul fondement solide, la faute.

Si nous demandons que la responsabilité de l'Etat soit à la base de la législation de demain, c'est à titre de *présomption de faute*.

Les émeutes sont le fait de groupes divers d'individus, c'est évident ; mais l'Etat est, plus ou moins directement, coupable de ne pas *prévenir et réprimer leurs désordres*, il est plus ou moins directement responsable de *leur audace* même.

Si l'on ne pose pas une présomption de faute contre lui, le sinistré ne pourra établir cette culpabilité ; il importe d'autant plus d'aider sa *faiblesse* qu'il est tenu, dans notre société, de renoncer en la faveur de l'Etat au droit de se défendre contre l'émeute.

CHAPITRE PREMIER

FAUTES DE L'ÉTAT.

La loi de 1884 n'édicte la responsabilité communale que lorsqu'elle peut reprocher au maire de n'avoir pas prévenu ou réprimé l'émeute. La jurisprudence, par une analyse approfondie de la question, exige deux ordres de preuves de la part des autorités municipales : emploi judicieux de leurs pouvoirs de *police*, usage énergique de leur *autorité morale*.

Nous croyons que, dans beaucoup de cas, l'on peut reprocher à l'Etat des fautes analogues.

SECTION I. — Fautes dans les mesures de police.

On peut se demander quels intérêts défend le maire quand il prévient ou réprime l'émeute, on peut se demander de quels pouvoirs il use alors. Agit-il au *nom de l'Etat*, agit-il au *nom de la commune* ? C'est discuté.

Mais l'on ne peut nier l'état de subordination où il se trouve vis-à-vis des autorités supérieures, vis-à-vis du pouvoir central.

Nous ne parlerons pas ici de l'*étroite tutelle* sous laquelle nos lois placent le maire pour ses actes ordinaires (1) et, particulièrement pour ceux de *police générale*.

(1) Cf. BERTHELEMY, *Contrôle exercé en France par le pouvoir cen-*

Mais les attributions du *maire*, en matière de *police municipale*, sont soumises à des restrictions spéciales. Non seulement ses actes peuvent être annulés (article 95), mais encore le préfet peut se substituer à lui pour ceux qu'il refuserait ou négligerait d'accomplir, lorsqu'il s'agit de mesures intéressant la sûreté et la tranquillité publiques (article 99). Les arrêtés qui portent règlement de police permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par récépissé du sous-préfet. En cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate (article 95).

Les *agents* de la police municipale sont sous l'étroite dépendance du pouvoir central ; l'Etat, pour sa police générale, n'a pas, par économie et pour assurer l'unité indispensable du service, d'agents spéciaux de surveillance et d'exécution, il s'est donc assuré le concours du personnel de la police municipale.

Le gouvernement organise par décret la police dans les villes de plus de 40.000 habitants (article 103). Les commissaires de police sont, dans toute la France, nommés et révoqués par le président de la République ; ils peuvent être suspendus par les préfets (décret 15 mars 1852, décret 10 mars 1906) (1).

Les gardes champêtres doivent être agréés par le préfet, c'est lui qui les commissionne ; le maire peut les suspendre, lui seul peut les révoquer (article 102).

Les agents de police nommés par le maire doivent être

tral sur l'administration des communes. Rapport au 1^{er} congrès des sciences administratives, 1, 1, 4.

(1) Pendant l'année 1910, les 6 commissaires de police de Roubaix ont traité 21.527 affaires, dont 2.365 pour la préfecture, 7.965 pour le parquet, 7.857 pour la mairie et 3.340 affaires diverses.

agréés par le préfet ou le sous-préfet. « Il serait plus correct de dire que ces agents sont nommés par le sous-préfet sur la proposition du maire, puisque le sous-préfet les agréé et les commissionne » (1). Leur révocation ne peut être prononcée que par le préfet (article 103) (2).

Non seulement le maire et le personnel de la police sont subordonnés au pouvoir central, mais ce pouvoir possède jusque parmi eux des agents qui lui sont *propres*. Sans parler des commissaires spéciaux, ni de la gendarmerie, il faut mentionner l'existence de la police mobile, chargée exclusivement, il est vrai, de seconder l'autorité judiciaire dans la recherche et la répression des crimes et délits. L'on étudie actuellement la création d'un corps de gendarmerie mobile, destiné à maintenir l'ordre dans les conflits qui surgissent si souvent sur tous les points du territoire (3). Les dépenses de police de l'Etat ont été, en 1906, de 23 millions et demi (4).

L'on peut donc dire qu'en droit, quand le maire commet une faute dans l'exercice de sa police — spécialement quand il est négligent ou maladroit vis-à-vis de l'émeute, c'est-à-dire, dans un cas grave qui mérite d'appeler l'attention du préfet ou du sous-préfet — sa faute s'accompagne souvent d'une faute de ce représentant de l'Etat, qui possède sur le maire, sur le personnel de sa police, en dehors même d'eux, assez de moyens de surveillance et d'action pour n'être jamais désarmé (5).

(1) BERTHELEMY, *op. cit.*, p. 207, note I.

(2) Cf. POLITIS, *Pouvoirs des maires touchant le personnel de la police*. Rapport au congrès des sciences administratives, 1, 2, 4.

(3) Cf. *France militaire*, 29 et 30 octobre 1911.

(4) BARTHOUS, *Ministère de l'intérieur, Revue hebdomadaire*, 29 avril 1911.

(5) Comp. VEL-DURAND, *La force publique et sa mise en mouvement*, *Rev. du droit public*, 1905, t. XXII, p. 40 et s.

En fait, nous l'avons vu, sitôt que des troubles sont à craindre, le maire recourt à l'assistance du préfet ou du sous-préfet. C'est sur ses indications qu'il agit, c'est à lui qu'il demande des gendarmes et des soldats. Bien souvent c'est un commissaire spécial qui s'installe dans la commune et y prend la direction du service d'ordre ; parfois, c'est le sous-préfet, le préfet même. Et ce mécanisme se déclanche automatiquement. En même temps, sous la direction de ces agents de l'Etat, on voit arriver sur les lieux du conflit quelques gendarmes du voisinage, puis ceux des départements les plus reculés, et, successivement, des détachements de cavalerie et d'infanterie. Des plans « de sécurité » sont établis par corps d'armée comme de véritables plans de mobilisation. La participation de l'armée aux opérations de police nécessitées par les grèves qui ont eu lieu en 1909 a entraîné 941.788 francs de dépenses (1).

Comment pourrait-il en être autrement ? Les efforts des maires seraient-ils efficaces quand plus de la moitié de nos communes ont moins de 500 habitants (2), quand l'agitation s'étend le plus souvent à une agglomération de communes, à un département, à une région entière.

SECTION II. — Fautes indirectes.

L'Etat, seul, est donc armé pour lutter contre l'émeute ; en fait, c'est bien lui qui agit lorsque les troubles sont sérieux.

Mais, la loi de 1884, en réclamant du maire la preuve

(1) Circulaire n° 349 du comité des forges de France, p. 7.

(2) MEURIOT, *La petite commune française*, *Rev. gén. d'adm.*, 1910, II, 257.

qu'il a pris toutes les mesures en son pouvoir, ne vise pas seulement l'emploi de sa police, elle exige encore qu'il use de son autorité morale. Rien n'est plus juste. Ce n'est pas lorsque l'attroupement est formé, lorsque les passions de la foule sont déchainées, qu'il doit intervenir ; c'est bien avant : par son ascendant moral, par sa conduite avisée et énergique, il doit prévenir les troubles. Il doit, dans la mesure des possibilités, leur enlever toute occasion de se produire ; il doit montrer leur inutilité, leurs dangers ; au besoin, il doit convaincre ses administrés qu'il n'hésitera pas à réprimer les désordres et à en rechercher les auteurs.

Mais cette action pouvait être efficace lorsque les émeutes provenaient de *causes* locales, lorsqu'elles naissaient et subsistaient sur le *territoire* de la commune, lorsqu'elles ne comprenaient que ses *habitants*.

La vie entière de nos aïeux s'accomplissait dans un étroit rayon. Les affaires se traitaient sur place. Les mesures, les poids, les usages variaient d'un canton au canton voisin. La monnaie, mal répartie, n'avait pas partout la même valeur. La vie communale était intense.

Mais toute notre évolution a tendu vers l'unité nationale. A mesure que les communications se sont multipliées et facilitées, les patois ont commencé à disparaître, la langue nationale a prévalu. Les mesures, les poids, les usages se sont fondus ; nos lois civiles se sont unifiées. Il s'est développé des intérêts communs, il s'est noué des affections identiques, il s'est transmis des traditions pareilles. La suppression des provinces, la création de départements similaires entre eux, la suppression des douanes intérieures, l'uniformité des impôts, des

droits et des devoirs des citoyens, ont favorisé cette fusion.

Le développement des moyens de transport, l'importance grandissante de la propriété mobilière ont donné à tous les intérêts une mobilité extraordinaire.

La solidarité morale, comme la solidarité économique, ne se borne plus aujourd'hui aux frontières de nos pays. Il semble s'établir une stratification universelle des classes. Il y a plus de sympathie entre un docker de Londres et un docker d'Anvers qu'entre deux locataires de la même maison.

Les ouvriers portent la main-d'œuvre où l'industrie la demande, s'agglomérant en masses instables. Ils s'unissent en des groupements régionaux, nationaux, internationaux (1). Ils entament contre leurs employeurs des conflits immenses.

Le capital ne connaît plus de frontière.

Les éléments constants de troubles : le déchet humain, les hors castes, les dégénérés, les affamés se transportent de ville en ville.

Dans ces conditions, l'Etat seul est armé contre l'émeute. Lui seul possède les *moyens d'information* et de *surveillance* nécessaires pour la prévenir, lui seul dispose des *moyens de répression* suffisants pour l'anihiler. Il n'en use pas toujours.

C'est ainsi, que, d'une façon *constante*, on peut lui reprocher de négliger ses devoirs de police. La défectuosité de la police municipale est, en partie, son fait. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, article 12, il doit

(1) Le nombre des ouvriers de tous pays affiliés à l'internationale des syndicats est, déclare-t-on, d'à peu près 6 millions (1^{er} avril 1912).

y avoir un commissaire de police dans les villes de 5.000 âmes ; dans celles dont la population excède 10.000 habitants, il doit y avoir un commissaire en sus par 10.000 habitants d'excédent ; et l'on doit, pour calculer ce nombre, tenir compte de la population flottante. Cette loi n'est pas appliquée. Paris et la Seine mis à part, il n'existe que 749 commissaires municipaux, répartis dans 520 communes. Nombreuses sont les villes de 5.000 habitants qui n'ont pas de commissaire de police, aucune grande ville n'en possède le nombre légal (1).

Les émeutes procèdent parfois directement d'*actes précis* des représentants de l'Etat : la loi du 9 décembre 1905, les lois sur la délimitation de la Champagne en sont des preuves indiscutables. Les troubles viticoles du Midi, en 1907, provenaient, dit-on, de l'insuffisance des lois sur la fraude et sur le sucrage. L'histoire de notre pays montre que les émeutes sérieuses ont presque toujours été provoquées par des mesures fiscales ou par l'ingérence abusive de l'Etat dans les affaires privées.

Elles résultent, d'une façon bien indirecte, mais certaine, des *lois* et des *institutions* politiques et sociales. Victor Hugo prédisait que l'institution du suffrage universel supprimerait l'émeute. L'on peut croire que c'était une exagération ! Il est néanmoins certain que le régime politique, la législation des associations, des syndicats, des attroupements, les lois fiscales, les lois pénales et bien d'autres sont en étroite relation avec les soubresauts des populations. Il est indéniable, par exemple, que la répartition des troupes et de la gendarmerie sur

(1) Voyez d'autres exemples dans BARTHOU, *loc. cit.* — POLITIS, rapport précité, p. 6 et s.

notre territoire présente un intérêt en notre matière (1).

« Ce peut être encore les changements apportés, les expériences faites dans les méthodes du gouvernement. Tel gouvernement juge bon d'appliquer la méthode préventive, tel autre, au contraire, sous prétexte d'éviter les provocations, laisse grossir l'orage » (2).

L'activité de l'Etat doit s'adapter aux nécessités de l'heure pour éviter les divisions et les discordes d'où naissent les désordres. Certes, c'est là un idéal impossible à atteindre, de par l'imprévu que laisse subsister la liberté humaine, mais il dépend de l'Etat de s'en rapprocher plus ou moins.

Par-dessus tout, la fréquence et la gravité des émeutes sont en rapport avec un état d'esprit qui dérive du mode *d'activité gouvernementale*. La conscience que l'on a de l'énergie et de la justice qui l'imprègnent, la confiance et la crainte qu'elle inspire, sont les meilleurs gardiens de la paix qui n'est, somme toute, que la « tranquillité de l'ordre » (3).

(1) La Mutuelle du commerce et de l'industrie ne se basait autrefois que sur cette répartition pour classer ses risques.

(2) Rapport de M. TOURON, Sénat, Doc. parl., 1911, annexe n° 94.

(3) Comp. les lois récentes d'amnistie en matière de grèves : 27 décembre 1900, 30 déc. 1903, 2 nov. 1905, 12 juillet 1906, 10 août 1908 ; — les rapports qui unissent « la crise sociale présente » et la législation des syndicats, des bourses du travail, l'article 416 du code pénal, et l'attitude du gouvernement lors des grèves des postes et des chemins de fer, d'après PAUL LEROY-BEAULIEU, *Economiste français*, 29 octobre 1910 ; *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} décembre 1910. — Cf. RÉVILLON, *La responsabilité de l'Etat à raison des dommages causés par les attroupements*, *Rev. polit. et parl.*, nov. 1907, p. 304 à 319. — FERNEUIL, *La réglementation des grèves et la révision de la loi de 1884*, *Rev. pol. et parl.*, janvier 1911. — GUSTAVE LE BON, ouvrages divers. — Conclusions du procureur général dans l'affaire de Cluses, *Rev. des grands procès contemporains*, déc. 1907, p. 726, 727. — Il est très curieux de relire le passage où l'abbé

Il est normal que le souci d'éviter les émeutes ne soit qu'un des facteurs de la conduite des représentants de l'Etat ; il est juste que sa responsabilité accompagne et sanctionne cette conduite.

MORELLET recherche les causes des excès révolutionnaires de son temps, *Mélanges*, t. IV. Apologie de la philosophie, p. 312.

CHAPITRE II

NÉCESSITÉ D'UNE PRÉSUMPTION DE FAUTE.

Nous croyons donc que l'Etat est partiellement responsable de beaucoup d'émeutes.

Les autorités municipales commettent aussi des fautes nombreuses ; mais le recours de l'Etat contre les communes peut en assurer la réparation.

Il est juste, au contraire, de poser contre l'Etat une présomption de faute : sans quoi, sa culpabilité restera *sans sanction*.

L'on ne peut autoriser les sinistrés à démontrer que les représentants de l'Etat ont mésusé de leur autorité morale. Il serait *dangereux* de soulever de pareilles questions. Où trouver des juges qui puissent en connaître ? *Et comment* établir entre ces faits et les désordres un lien de causalité qui puisse justifier pareille responsabilité ?

Le particulier ne pourrait même invoquer les fautes commises par les agents de l'Etat dans les mesures de police. Les devoirs des préfets et des sous-préfets ne sont pas rigides et précis ; leur intervention doit être dictée par une saine politique et par une juste appréciation des circonstances.

L'Etat saurait d'ailleurs utiliser contre le sinistré toutes les ressources de la procédure.

Nous n'en voulons pour preuve que la présomption de faute établie par l'article 106 contre les municipalités. Si l'on a transporté le fardeau de la preuve du sinistré à la commune, c'est qu'on a jugé impossible de le lui laisser. Et pourtant les devoirs des maires sont nets et précis : l'on a pu en dresser la liste complète. Contre l'Etat la preuve ne serait pas difficile, elle serait *impossible*, hors le cas de faute personnelle de l'un de ses agents.

La possibilité de cette preuve énerverait certainement la *répression* de l'émeute.

La *liberté* des particuliers est d'ailleurs limitée ; il ne faut pas oublier que sauf le cas de l'article 328 du code pénal, la loi interdit aux citoyens de recourir aux armes pour défendre leurs biens ou leurs personnes. Ils renoncent en faveur de l'Etat au droit d'user de la force pour faire respecter leur personnalité.

Ils ne peuvent discuter les termes de ce contrat.

Il faut donc sauvegarder soigneusement leurs intérêts. Lorsqu'ils ont à faire valoir des droits contre l'Etat, il importe d'aider leur faiblesse.

Il serait dangereux pour l'Etat, il serait désastreux pour le particulier d'appliquer ici le droit commun. Il faut poser une présomption de faute qui ne souffre pas la preuve contraire.

En matière de responsabilité, plus qu'ailleurs, le législateur doit être guidé par le souci de venir en aide à la faiblesse des plaideurs. L'intense brutalité de la vie moderne aboutirait trop facilement à l'écrasement du faible par le fort, de l'individu par la collectivité.

Il se peut que cette présomption de faute dépasse la

réalité. L'injustice sera moindre que si l'on appliquait ici le droit commun.

Il sera bon, d'ailleurs, de faciliter les recours que l'Etat pourra exercer (1).

1) Faut-il admettre le principe d'une indemnité limitée, forfaitaire ?
Nous croyons que ce serait insuffisant.

CHAPITRE III

AUTRES FONDEMENTS PROPOSÉS

D'autres fondements ont été proposés pour soutenir la responsabilité de l'Etat. Il importe de les examiner et d'en retenir ce qui peut nous sembler justifié.

SECTION I. — Solidarité.

C'est la solidarité nationale qu'on a tout d'abord invoquée. L'on prétendait ainsi échapper aux objections que le gouvernement opposait à l'idée de faute.

Le 18 février 1904, M. Gourju disait au nom de la commission : « Il faut tout d'abord observer que le principe de l'indemnité en faveur de particuliers contre une collectivité, commune ou Etat, ne repose pas à priori sur l'idée qu'une faute positive, même seulement par prétérition, aurait été commise par cette collectivité ou par ses agents.

Ce qui domine surtout aujourd'hui dans la réparation accordée aux victimes individuelles de troubles publics, c'est l'idée de solidarité entre concitoyens, idée qui tend à se répandre de plus en plus (1). »

L'on a prétendu, nous l'avons vu, que la loi de 1884 est fondée sur ce principe de solidarité, et l'on a même

(1) Sénat, Doc. parl., 1904, annexe 35.

prétendu que l'exception de l'article 108, § 1 n'est pas l'application de la théorie de la faute, mais une exception visant les cas de force majeure.

Cette solidarité provient de l'interdépendance des hommes. D'une part, ceux-ci ont des besoins communs qui ne peuvent guère être satisfaits que par la vie commune; d'autre part, ils ont, avec des aptitudes différentes, des besoins différents qui ne peuvent être satisfaits que par des échanges de services, c'est-à-dire par la vie sociale. Il y a là un double aspect du même fait, la solidarité, dont tous les hommes ont une conscience plus ou moins nette. De ce fait découle le devoir de « vouloir la solidarité ».

Il est certain que cette solidarité ne peut plus se borner au territoire d'une commune, elle embrasse la nation entière, elle la dépasse parfois.

Mais peut-elle justifier la responsabilité de l'Etat? Nous ne le croyons pas.

La solidarité n'est qu'un fait, elle n'a pas de signification morale.

« La solidarité sociale, notion vague et générale, ne saurait jouer le rôle de cause prochaine : elle n'est qu'une cause lointaine, d'ailleurs secondaire, une sorte de *deus ex machinâ* qui, intervenant trop souvent et dans trop de cas différents, n'explique plus rien... Le « solidarisons-nous » des syndicalistes d'aujourd'hui, ou encore le « tous pour chacun, chacun pour tous » équivaut au cri de « communion ! communion » ! qui fut celui du XII^e siècle au moment de la formation des communes. C'est le cri de l'entraide mutualiste. Cela revient à dire que les hommes conçoivent la solidarité comme une forme d'action pour constituer une organi-

sation sociale et cela est fécond. Mais, entendue simplement comme interdépendance des hommes, la solidarité n'est et ne peut être qu'un phénomène secondaire » (1).

Elle n'est même pas conforme à l'idée de justice : il n'y a pas la solidarité, mais une infinité de solidarités très diverses qui sont loin d'avoir la même valeur. Les malfaiteurs, dans leurs associations, sont liés par une étroite solidarité.

L'idée de solidarité ressemble un peu à ces chapeaux de physicien d'où l'on fait sortir des rubans de toutes couleurs : jaune, rose, rouge, avec toutes les nuances du jaune au rose, du rose au rouge.

Il n'y a pas de raison pour ne pas l'appliquer aux cas d'inondations, d'incendies, de faits de guerre, à tous les malheurs immérités aussi bien qu'aux dommages causés par les attroupements.

De cette idée, nous devons retenir néanmoins qu'il faut chercher à atteindre, par des recours variés, les divers coupables qui ont coopéré à la venue des troubles.

Et, au point de vue des effets de l'émeute, nous devons remarquer que la ruine des sinistrés provoque dans la société un trouble qui lui est nuisible. Pour son existence et pour son développement, elle a besoin d'utiliser toutes les forces sociales, par suite, de jouir d'un état de choses qui permette aux activités de se déployer harmonieusement. Tout trouble de l'ordre public amène une déperdition d'énergie qu'il convient d'éviter. Aussi, quand nous recherchons quelle est l'étendue des inté-

(1) HAURIOU, *Principes de droit public*, 1910, p. 67, 68.

rêts lésés, sommes-nous amenés à nous demander si le maire qui réprime les désordres, agit dans l'intérêt de sa commune ou comme représentant de l'Etat. La question est complexe, de toute la complexité de ces liens de solidarité ; tout ce que nous pouvons dire, c'est que cette solidarité dans les effets, va, comme la solidarité dans les causes, s'élargissant de plus en plus.

SECTION II. — Risque social.

L'on a sans doute compris l'insuffisance de l'idée de solidarité, car depuis 7 ou 8 ans on lui substitue en notre matière l'idée du « risque social ». C'en est une idée assez voisine, mais cependant différente.

En 1904, au Sénat, M. Gourju prétendait fonder sur elle la responsabilité de l'Etat : « Vous êtes surtout en présence d'un risque social, d'une solidarité humaine, et, de plus en plus, chaque jour, dans des domaines très différents, ce risque social, cette solidarité humaine, vous les proclamez ou vous leur donnez une forme qui permet aux victimes d'obtenir la réparation du préjudice individuel. » Et, après avoir rapproché ce risque d'un « autre risque social, le droit à l'indemnité pour les accidents du travail », il ajoutait : « Souvent on admet — et c'est ce qu'il faut admettre, c'est ce que les tribunaux admettent de plein droit, obligés qu'ils y sont par la loi elle-même — quand la preuve contraire n'est pas faite, que la commune est responsable, simplement parce qu'elle est la commune, parce qu'elle représente la collectivité et que c'est à elle d'en subir les conséquences, à moins cependant qu'elle ne démontre — car à l'impossible nul n'est tenu — qu'il lui a été impossible en effet d'empêcher que ce risque social virtuel ne se

transformât en un risque matériel pesant sur des têtes individuelles » (1).

Somme toute, l'on fait de ce risque un *risque professionnel* pour l'Etat, ce sont les chances d'accidents inhérentes à son « métier », indépendamment de toute faute. L'Etat est une immense machine qui ne peut fonctionner sans occasionner des accidents. « Lorsque cette grande machine — cent fois plus puissante et cent fois plus dangereuse aussi que les machines de l'industrie — a blessé quelqu'un, il faut que tous ceux dans l'intérêt de qui elle fonctionnait en causant ce préjudice, viennent le réparer. Ainsi l'exigent les principes de solidarité et de mutualité qui sont le fondement même de nos institutions » (2).

Cette théorie jouit d'une très grande faveur. Depuis 1904, c'est elle que l'on invoque sans cesse, c'est son admission qui a conduit le gouvernement à accepter la responsabilité conjointe de l'Etat et de la commune. Nous avons recherché son point de départ. Nous croyons qu'elle a été suggérée pour la première fois par M. Saleilles. Au 7^e congrès de la propriété bâtie de France, au Havre, en juin 1902, congrès présidé par M. Saleilles, la question de la responsabilité des attroupements fut discutée à deux reprises différentes. On n'y soutint que des thèses basées sur la faute. Mais, au banquet de clôture, M. Saleilles s'exprima ainsi :

« Il y a une autre idée qui commence à se faire jour chez vous et à laquelle vous devez tenir fermement, car

(1) Sénat, Déb. parl., 1904, *J. Off.* du 4 juin, p. 494.

(2) LARNAUDE, à propos de la loi sur la réparation des erreurs judiciaires, *Bulletin de la Société générale des prisons*, janvier 1896, p. 9.

c'est une idée de justice égale pour tous, c'est la conception du *risque social* ; on a dû vous en parler, Messieurs, dans la séance de ce soir à la fin de laquelle, malheureusement, je n'ai pu assister, et je désirerais bien qu'il me fût permis, sans vouloir transformer ce banquet en un cours de droit, d'esquisser l'un au moins des aperçus que j'aurais aimé à exposer au cours de la discussion. Toutes nos communes sont responsables des dégâts commis chez elles en cas d'émeute ; parmi elles, cependant, deux grandes et illustres personnes, la ville de Paris et la ville de Lyon, sont soustraites à toute responsabilité de ce genre, sous prétexte que n'ayant pas la police de la rue, elles ne peuvent avoir aucune faute à se reprocher. Quant à la responsabilité de l'Etat en pareille matière, nous savons tous que ce n'est qu'un mot vide de résultat, cela n'existe pas.

Vous sentez tous qu'il y a là une injustice à l'égard des individus victimes des troubles urbains et cependant vous-mêmes, au point de vue judiciaire, vous vous heurtez à des difficultés qui vous paraissent difficilement surmontables. C'est que vous vous attardez encore à une idée que je crois très fausse, c'est l'idée de faute.

Vous n'opérez de responsabilité que là où il y a une faute et il vous semble, avec justice, qu'une municipalité qui ne fait pas la police chez elle ne peut jamais avoir de faute à se reprocher. Aussi, cherchez-vous à démontrer la faute de l'Etat. Ce sont là des difficultés inextricables. Aussi, est-ce le point de départ qu'il faut abandonner. A l'idée de faute individuelle il faut substituer la conception de *risque social*.

Ce n'est pas la faute de la municipalité qu'il faut

chercher à établir, ni même celle de l'Etat, lequel d'ailleurs se considère également comme incapable de faute, c'est le risque social qu'il faut reconnaître et assumer, ce risque qu'il faut poser et dont il faut indemniser ceux qui en souffrent.

Il est inacceptable qu'une seule catégorie de citoyens le paient et que l'Etat, sous prétexte qu'il n'est pas capable d'être en faute, se contente de verser aux victimes d'émeutes urbaines, au moins à Paris et à Lyon, un denier en obole de charité à laquelle il a refusé le caractère de dette véritable. Ce qui se fait jour aujourd'hui, c'est que l'idée de faute n'est plus en cause, mais bien l'idée de risque social. Eh bien, si ces accidents dont je parlais sont précisément de ces risques que l'histoire, telle qu'elle se fait parmi nous, apporte avec elle, la collectivité, qui, elle, est là pour supporter, pour réparer ces risques de la vie commune, cette collectivité représentée par l'Etat, doit par conséquent payer indemnité à ceux qui ont eu à souffrir des à-coups de la révolution sociale » (1).

Pour comprendre la signification de ces paroles, il faut évoquer l'évolution que subit l'idée de responsabilité en *droit civil*. Tout le système de nos lois se basait jadis sur l'idée de la faute. Tandis que subsiste cette conception d'une faute subjective, comportant l'appréciation de l'intention, une théorie nouvelle veut lui substituer celle du risque créé. L'on prétend que la limitation de la responsabilité à la faute est juste en droit pénal, mais qu'elle n'a rien à faire avec le droit civil. Car le délit civil, « c'est le risque de la vie moderne, avec

(1) Cf. le compte rendu de ce congrès, p. 36, 149, 157, 204.

son débordement d'activité, avec tout ce qu'elle exige d'initiative aventureuse et risquée... Ce qui est immoral, c'est que, même à supposer l'absence de faute, le risque soit pour celui qui subit le contre-coup de l'activité des autres et non pour celui qui déploie son activité et qui devait en retirer profit. Quelqu'un agit, admettons qu'il n'y ait rien de sa faute, il fait une victime ; qui doit payer ? » (1) Quiconque fait naître pour autrui un risque nouveau devient responsable du dommage causé, si ce risque se réalise.

M. Planiol rejette cette doctrine : « J'estime que la question reste entière, car il faudra toujours savoir si la création de ce risque nouveau est en elle-même un fait fautif, capable d'engager la responsabilité de son auteur. Cette nouvelle doctrine, loin d'être un progrès, constitue un recul qui nous ramène aux temps barbares, antérieurs à la loi Aquilia, où l'on s'en tenait à la matérialité des faits. Des règles formulées par cette loi, l'idée de faute a été lentement dégagée par les jurisconsultes à l'aide d'un long travail d'analyse qui serait à recommencer si l'idée simpliste du risque l'emportait » (2).

Nous ne pouvons étudier ces doctrines, d'ailleurs très intéressantes. Nous croyons que l'idée du risque créé n'est pas la négation de la théorie de la faute. Elle nous semble n'en être qu'un aspect, disons mieux, un développement. Si l'on rend responsable l'auteur du dommage, c'est que ce dommage était, en quelque sorte, contenu dans son activité. Il eût dû prévoir, il a pu pré-

(1) SALEILLES, *Le risque professionnel dans le code civil, Réforme sociale*, 1898, I, p. 645.

(2) *Traité élémentaire de droit civil*, t. II, 1909, p. 281.

voir ce prolongement de ses actes. Sans avoir l'intention de causer un dégât, il en a voulu la possibilité puisqu'il en a créé le risque. La victime, elle, n'est en rien coupable de son malheur ; si l'on rejette la responsabilité de l'auteur, c'est sur elle qu'on fait retomber le dommage. Or quel est celui qui l'a le plus voulu, si ce n'est celui qui l'a fait naître ?

Les tenants de cette théorie n'en repoussent-ils pas l'application quand l'auteur du dommage a pris un surcroît de précautions et ne relèvent-ils pas comme faisant disparaître ou atténuant cette responsabilité, l'imprudence de la victime (1) ?

Y a-t-il lieu de pousser si loin la recherche de la faute ? C'est ce que nous n'avons pas à discuter ici. D'aucuns soutiennent que l'équité le commande, à une époque où l'activité de chacun est si diverse et si continue : d'autres considèrent cette thèse comme amoral et comme antiéconomique ; d'autres veulent la fortifier d'une théorie qui ferait bénéficier toute activité des enrichissements qu'elle procure à autrui : c'est ainsi que l'on veut faire payer un droit de plus-value aux propriétaires des immeubles favorisés par des travaux publics. D'autres, enfin, craignent que l'on n'invoque cette doctrine que pour opérer un déplacement arbitraire des risques.

En tout cas, la théorie du risque social nous semble insuffisante, si elle ne s'accompagne de l'évocation du principe de l'égalité des charges.

La situation n'est pas celle du droit civil : il s'agit,

(1) Cf. SALEILLES, *Les accidents du travail et la responsabilité civile*, 1897, n° 41, p. 62. — CORBESCO, *Etude des tendances modernes en matière de responsabilité*, thèse, 1903, p. 190 et s.

d'ordinaire, d'appliquer la théorie du risque à deux particuliers dont les intérêts sont opposés. L'on peut préférer l'un à l'autre et dire que l'auteur du dommage doit supporter les conséquences mauvaises de son activité comme il en retire les profits. Notre hypothèse est tout autre. Non seulement la volonté du particulier lésé est représentée dans la volonté de l'Etat, mais l'Etat agit dans son intérêt, dans l'intérêt de ses citoyens ; c'est à leur profit qu'il exerce son activité (1).

SECTION III. — Égalité des charges.

Depuis quelques années, l'on propose comme fondement de la responsabilité de la puissance publique le principe de l'égalité des charges : les charges de l'Etat doivent être supportées également ; toute proportion serait détruite si quelques citoyens pouvaient jamais être soumis à des sacrifices auxquels les autres ne contribueraient pas (2). Lorsque des accidents se produisent dans l'exercice de la puissance publique, le principe de l'égalité des charges exige que le dommage causé à un individu ne soit pas définitivement supporté par lui, mais soit réparé par l'Etat ; l'indemnité accordée est un des éléments des frais de l'entreprise,

(1) Nous préférierions à l'expression de risque social, celle, moins séduisante mais plus précise, de risque d'Etat.

(2) Cf. TEISSIER, *De la responsabilité de la puissance publique*, n^{os} 147 et s. — TIRARD, *Responsabilité de la puissance publique*, p. 59 et s., 138 et s. — GASTON JÈZE, *Rev. du droit public*, 1905, p. 201 et s., 562 et s. — MICHOD, *Théorie de la personnalité morale*, II, p. 262 et s. — ROGER, *Responsabilité de l'Etat*, 1900, p. 113 et s. — MARCQ, *La responsabilité de la puissance publique*, 1911, p. 360 et s. — ROUAST, *Du fondement de la responsabilité des dommages causés aux personnes par les travaux publics*, thèse, 1910, p. 23 et s., 56 et s.

comme les traitements des fonctionnaires, le coût des travaux publics, les frais d'entretien de la police, etc.

Peut-on invoquer ici ce principe ?

Nous croyons qu'il n'a d'autre valeur que celle du principe de justice ; c'est l'affirmation de ce principe s'appliquant au droit public. L'on peut être partisan acharné de l'égalité des charges et repousser la responsabilité de l'Etat en matière d'attroupements. Ce qu'il faut prouver, c'est justement qu'il s'agisse ici d'une charge publique et non d'une charge particulière à chaque citoyen (1).

Pourquoi serait-ce une charge publique ? Il existe aujourd'hui des sociétés de police privée qui surveillent les immeubles de leurs associés pour les protéger contre le vol. Elles pourraient se constituer sous la forme de mutuelles et être basées sur le principe de l'égalité des charges. Cependant l'on pourrait encore très bien admettre, l'on admettrait probablement, que les vols soient supportés par chacun des sociétaires. C'est une question de convention. En faire retomber le poids sur la société, c'est adjoindre à l'obligation de faire (obligation de surveiller) qui constitue son objet essentiel, la charge d'assurer les associés.

Pour justifier l'application à notre cas du principe de l'égalité des charges, il faut faire appel à un autre système.

(1) Aussi les défenseurs de ce système se divisent-ils complètement sur la compréhension de cette idée de charges publiques. Sa faiblesse même est dans sa force d'expansion qu'on ne peut restreindre sans aboutir à des contradictions.

SECTION IV. — Assurance.

L'idée d'une assurance mutuelle des habitants contre les troubles publics n'est pas nouvelle. Dès avant 1870, M. Gastambide proposait de la substituer aux principes de la loi de vendémiaire (1).

En 1884, M. Dreyfus disait : « La loi nouvelle maintient la responsabilité collective, mais elle la dégage des sévérités qui ne sont plus de notre temps. Elle en fait une sorte d'assurance mutuelle entre tous les habitants de la commune contre les dangers provenant de troubles publics » (2).

En 1911, M. Touron retenait cette idée dans son rapport.

Cette théorie de l'assurance a été proposée comme fondement général de la responsabilité de la puissance publique (3).

« Les choses, dit-on, se passent comme si les personnes morales, comme telles, géraient une assurance mutuelle contractée entre les administrés contre le risque des accidents administratifs » (4).

Mais il arrive, à toute heure, en toute matière, que nous souffrions du mauvais fonctionnement de l'administration. Pourquoi faudrait-il que l'Etat fût ici assureur, alors qu'il ne l'est pas d'une façon générale ? Pourquoi même faudrait-il qu'il fût assureur en ce qui concerne

(1) *Revue du droit français et étranger*, t. V, p. 321.

(2) *Manuel populaire du conseiller municipal*, p. 75.

(3) HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 1897, p. 174 et s. — Comp. TIRARD, *op. cit.*, p. 139. — ROGER, *op. cit.*, p. 112 et s. — MARCQ, *op. cit.*, p. 340 et s.

(4) *Idem.*

les résultats de son activité et non en ce qui concerne les cas fortuits, les incendies, les tempêtes, les inondations, etc. ?

L'on peut concevoir que l'Etat couvre les particuliers de ce risque parce qu'il est plus ou moins coupable, responsable, de sa réalisation ; l'on peut concevoir, et c'est la théorie que nous étudions ici, qu'il les assure contre ce risque, sans en être responsable, mais alors il est juste que ces particuliers lui paient une prime.

Cela devient un véritable contrat d'assurance.

C'est le système que présentent inconsciemment la plupart des chambres de commerce, la plupart des groupements industriels ou commerciaux, lorsqu'ils répètent sans cesse : « nous payons à l'Etat assez d'impôts pour qu'il nous accorde toute sécurité », « c'est précisément cet aléa qu'il est du devoir primordial de l'Etat de nous garantir ; le reste est superflu si nous n'avons pas avant tout la garantie de sécurité pour nos personnes et nos biens ; c'est pour avoir cette garantie que nous payons sans murmurer de très lourds impôts » (1).

Cela revient à dire que l'impôt comprend la prime d'assurance.

Mais ce contrat de garantie qu'on prétend constater, en réalité on l'impose. C'est une question de contrat, de quasi-contrat.

SECTION V. — Obéissance due à l'État.

Il est certain qu'en matière de police, plus qu'en toute autre, l'État se réserve toute action et nous enlève toute liberté.

« L'acte de police est un certain mode d'exercice de

(1) Chambre de commerce d'ABBEVILLE, 8 août 1910, p. 12.

l'autorité publique vis-à-vis des individus, caractérisé par ce fait qu'il intervient préventivement dans l'activité des individus pour empêcher les conséquences dommageables de cette dernière. L'activité des individus est dite alors soumise au régime de police. On lui oppose le régime de droit qui se caractérise ainsi : les individus exercent librement leur activité et ce n'est que lorsque, dans cet exercice, ils ont dépassé leurs droits que l'autorité publique intervient pour leur imposer une réparation ou une répression » (1).

Le port d'armes est prohibé.

Le droit de défense est limité (article 328 du code pénal).

« Cette sage prévoyance du législateur doit, pour être effective, mettre l'individu complètement à l'abri de tout dommage ou lui en assurer la réparation. En effet, s'il n'en était pas ainsi, ou bien la loi mettrait le citoyen paisible en état d'infériorité vis-à-vis du fauteur de troubles, ou bien elle l'amènerait à assurer lui-même la défense de son avoir » (2).

Certains auteurs prétendent fonder le système général de la responsabilité de la puissance publique sur cette théorie de l'obéissance (3).

(1) ROGER BONNARD, *Revue du droit public*, 1908, t. XXV, p. 579. — V. surtout VEL-DURAND, *La force publique et sa mise en mouvement*, *Rev. du droit public*, 1905, p. 40 et 41.

(2) Chambre de commerce d'AMIENS, 5 avril 1905. — Comp. LILLE, 16 sept. 1910 : « L'Etat est le dépositaire de la force publique.... En vertu des lois existantes, il est interdit aux citoyens isolés ou groupés d'organiser eux-mêmes une police leur permettant de se défendre contre les agressions dont ils peuvent être les victimes. L'Etat s'est réservé exclusivement ce droit, c'est donc vers lui que nous devons nous tourner.... »

(3) V. les indications et les références de MARCQ, *op. cit.*, p. 341 et s., et de TIRARD, *op. cit.*, p. 126 et s.

Elle nous semble insuffisante. Pour passer de cette juste constatation des faits, à la sanction qu'on veut leur donner, il faut faire appel à un autre principe, par exemple à la faute.

SECTION VI. — Contrat, quasi-contrat.

La responsabilité est l'obligation pour une personne de réparer un dommage causé. On distingue généralement deux sortes de responsabilités : la responsabilité contractuelle, résultant d'une faute commise dans l'exécution d'un contrat, et la responsabilité délictuelle, qui résulte d'un délit ou d'un quasi-délit (1).

En notre matière, il ne peut s'agir de responsabilité délictuelle.

A première vue l'on est donc tenté de justifier la responsabilité de l'Etat par l'existence d'un contrat.

L'Etat, dit-on, a pour origine un contrat générateur d'obligations aussi bien pour lui-même que pour les individus. Si le particulier lui abandonne une partie de sa liberté, s'il lui paie des prestations de toutes sortes (impôts, services personnels, etc.), c'est pour obtenir la sécurité. S'il exécute ses obligations, il a le droit d'exiger de l'Etat l'exécution des siennes ; si l'Etat ne les exécute pas complètement, il manque à son engagement, il y a faute, il est responsable.

Ainsi conçue, cette théorie nous paraît manquer de base. La notion du contrat social est aujourd'hui abandonnée.

(1) Ou bien encore, si l'on préfère, la responsabilité est la sanction d'une faute, la faute est le manquement à une obligation préexistante, légale ou conventionnelle.

L'on ne peut, non plus, baser cette théorie sur un quasi-contrat de gestion d'affaires.

Nous croyons cependant qu'il y a bien là un contrat tacite, d'une nature spéciale.

Certes, l'un des deux motifs qui justifient l'application d'une responsabilité à toute faute, en droit civil, manque en notre matière. Il est inutile de sanctionner par une perte pécuniaire le manquement de l'Etat à ses obligations, ce n'est pas par ce stimulant que l'on peut assurer le bon fonctionnement de son administration (1), mais l'autre motif subsiste : l'idée de réparation. Quand, par la faute de l'Etat, une émeute ruine un particulier, il faut, ici comme partout, que l'auteur de la faute répare le dommage causé (2).

En réalité, ici, comme dans tout le domaine de la responsabilité, la question est une question de convention, de convenance, de mœurs sociales. « Ce qui fait la responsabilité, c'est toujours la confiance dont nous avons besoin pour agir, soit que cette confiance ait sa base dans une promesse, soit qu'elle ait sa base dans une situation... En réalité, nous ne voyons pas cette confiance, nous voyons seulement les nécessités qui l'expliquent, les conditions qui la déterminent. C'est, en définitive, le milieu lui-même, la société avec ses lois telles qu'elle est amenée à se les représenter, qui font la responsabilité, qui font le contrat, qui créent l'être juridique, sa capacité, ses droits. Ainsi les individus ont toutes les

(1) MICHOUX, *Responsabilité de l'Etat*, *Rev. du droit public*, 1893, t. III, n° 43. — LE ROUX, *Responsabilité de l'Etat considéré comme puissance publique*, 1909, p. 49 et s.

(2) Notons que l'Etat ne s'oblige pas à assurer la sécurité, il s'oblige à faire tout ce qui lui est possible pour la procurer. C'est pour cela qu'au cas de guerre, il peut exciper de la force majeure.

libertés conciliables avec les libertés d'autrui dans une société qui est considérée comme faite pour eux, de même qu'elle est faite par eux, qui est en eux comme ils sont en elle » (1).

L'on a pu, pendant des siècles, se borner à demander de l'Etat qu'il accomplisse tant bien que mal son rôle : l'on se montre plus exigeant aujourd'hui.

Aussi bien n'est-ce qu'un aspect de l'évolution générale qui tend à répartir les responsabilités entre tous ceux qui les méritent, pour laisser moins de place à l'imprévu, à l'injustice du malheur.

Le législateur doit tâcher d'interpréter cette évolution dans ses lois, il doit recueillir les principes de justice et d'équité dont a pris conscience la nation.

Il apparaît aujourd'hui que l'irresponsabilité de la puissance publique n'est plus une objection sérieuse. Il semble normal que l'Etat soit rendu responsable de ses fautes. Des obstacles d'ordre pratique : séparation des pouvoirs, nécessités budgétaires, importance des libertés communales, etc., peuvent se présenter ; ils varient selon chaque hypothèse ; il faut les mesurer. S'ils ne sont pas de nature à faire repousser cette responsabilité, il faut l'appliquer à l'Etat.

En l'espèce, nous avons essayé de démontrer que la responsabilité de l'Etat est pratique, qu'il est nécessaire de poser une présomption pour atteindre ses fautes et que cette présomption est juste.

(1) LÉVY, *Responsabilité et contrat*, *Rev. critique de législation et de jurisprudence*, 1899, p. 361 et s. — Comp. PASCAL : « La coutume fait toute l'équité, par cette seule raison qu'elle est reçue ; c'est le fondement mystique de son autorité. » *Pensées*, édit. Brunschvicg, p. 467.

CONCLUSION

Nous souhaitons que le législateur n'attende pas de nouvelles émeutes pour résoudre la question.

Au reste, ce sujet mérite de retenir l'attention.

Les multiples interventions des tribunaux, les études des plus éminents jurisconsultes, les débats passionnés des assemblées parlementaires, les appels du monde industriel et commercial, et, plus encore, de récents et douloureux événements, soulignent son importance.

En mettant en jeu les dogmes de l'irresponsabilité de la puissance publique et de la séparation des pouvoirs, en y mêlant les principes d'imputabilité et de causalité, il touche aux bases mêmes du droit.

Il participe à l'intérêt que soulève toute question de responsabilité. Il n'est qu'un des aspects de l'incessant travail qui s'opère en ce domaine, sous l'effort de la vie et sous la poussée des intelligences. C'est une des branches de ce vaste problème qui en se développant va se morcelant, par où il gagne à la fois en profondeur et en étendue.

Vu :
Le Doyen,
P. CAUWÉS.

Vu :
Le Président de la thèse,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	4
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE. — Législation	7
TITRE I. — <i>Loi de Vendémiaire</i>	12
Chapitre I. — Origines historiques	13
Section 1. — Précédents	13
Section 2. — Origines	16
Chapitre II. — Fondement de la loi	48
Section 1. — D'après ses dispositions.	48
Section 2. — D'après ses origines	56
Section 3. — Suivant la jurisprudence et les auteurs.	62
Chapitre III. — Cas d'application de la loi	67
Section 1. — Attroupement	67
Section 2. — Crime ou délit	70
Section 3. — Force ouverte ou violence	71
Chapitre IV. — Exceptions que peuvent invoquer les communes	74
Section 1. — Exception prévue par le texte	74
Section 2. — Provocation de la victime	78
Section 3. — But de l'attroupement	78
Section 4. — Faits de guerre.	83
Section 5. — Désorganisation de l'administration communale.	85
Section 6. — Etat de siège.	87
Section 7. — Paris	88
Chapitre V. — Personnes bénéficiaires de la loi	102
Chapitre VI. — Effets de la responsabilité	105
Section 1. — Nature et étendue	105
Section 2. — Contribution de diverses communes.	110
Section 3. — Répartition entre les habitants.	113

Section 4. — Recours	115
Chapitre VII. — Procédure, prescription, voies de recours.	116
Section 1. — Procédure	116
Section 2. — Prescription	119
Section 3. — Voies de recours	121
Chapitre VIII. — Application et résultats de la loi . . .	122
Section 1. — Maintien de la loi	122
Section 2. — Sa transformation	127
TITRE II. — <i>Loi de 1884</i>	133
Chapitre I. — Origines.	134
Section 1. — Etat de la question.	134
Section 2. — Elaboration de la loi	137
Chapitre II. — Fondement de la loi	148
Section 1. — D'après les travaux préparatoires. . . .	148
Section 2. — D'après ses dispositions.	149
Section 3. — Suivant la jurisprudence et les auteurs. .	152
Chapitre III. — Cas d'application de la loi.	156
Section 1. — Attroupement	156
Section 2. — Crime ou délit	161
Section 3. — Force ouverte ou violence	163
Chapitre IV. — Exceptions que peuvent invoquer les com- munes	166
Section 1. — Article 108, § 1.	167
Section 2. — Article 108, § 2.	193
Section 3. — Article 108, § 3.	206
Chapitre V. — Personnes bénéficiaires de la loi	209
Chapitre VI. — Effets de la responsabilité	210
Section 1. — Nature et étendue	210
Section 2. — Contribution de diverses communes. . .	213
Section 3. — Répartition entre les habitants.	221
Section 4. — Recours	226
Chapitre VII. — Procédure, prescription, voies de recours.	252
Section 1. — Procédure.	252
Section 2. — Prescription	257
Section 3. — Voies de recours	259
Section 4. — Exécution des jugements.	259
DEUXIÈME PARTIE. --- Pourquoi la réformer. Systèmes proposés.	263
TITRE I. — <i>Pourquoi la réformer</i>	264
Chapitre I. — Comparaison avec la responsabilité de	

droit commun	264
Section 1. — Y aurait-il responsabilité d'après le droit commun?	265
Section 2. — Comparaison	272
Chapitre II. — Législation comparée	276
Chapitre III. — Examen critique de la loi	281
Section 1. — Critiques diverses	281
Section 2. — Conclusions	290
TITRE II. — <i>Systèmes proposés</i>	292
Chapitre I. — Remède apporté par la pratique : L'assu- rance	293
Chapitre II. — Projets de réforme antérieurs à 1911	303
Section 1. — Proposition Fleury-Ravarin	304
Section 2. — Sénat	308
Chapitre III. — Projet de 1911	338
Section 1. — Elaboration	338
Section 2. — Critique	354
TROISIÈME PARTIE. — Responsabilité de l'Etat.	357
TITRE I. — <i>Objections opposées</i>	359
Chapitre I. — Irresponsabilité de la puissance publique.	360
Chapitre II. — Séparation des pouvoirs	367
Chapitre III. — Argument fiscal	370
Chapitre IV. — Libertés communales	372
TITRE II. — Chapitre unique. — <i>Avantages de cette solution.</i>	377
TITRE III. — <i>Fondement</i>	381
Chapitre I. — Fautes de l'Etat	382
Section 1. — Fautes dans les mesures de police	382
Section 2. — Fautes indirectes	385
Chapitre II. — Nécessité d'une présomption de faute	391
Chapitre III. — Autres fondements proposés	394
Section 1. — Solidarité	394
Section 2. — Risque social.	397
Section 3. — Egalité des charges	403
Section 4. — Assurance.	405
Section 5. — Obéissance due à l'Etat	406
Section 6. — Contrat, quasi-contrat.	408
CONCLUSION	411

LA ROCHELLE, IMPRIMERIE NOUVELLE NOEL TEXIER.

LA ROCHELLE, IMPRIMERIE NOUVELLE NOEL TEXIER.
